رئاسة الجمهورية
المجالس القومية المتخصصة

موســــــــوعة

المجالس القومية المتخصصة

١٩٧٤ - ١٩٩٠

المجلد التاســـع

تقديـــــــم :

أثبتت التجارب أن التنمية الاقتصادية لا تؤدى بمفردها الى التغيير السليم ، وانما يتعين معالجة قضية التنمية من منطلق متكامل ، بجناحيها الاقتصادى والاجتماعى ، معـــا وفى آن واحد ، لتأثيرهما المتبادل فى إحداث التغييرات الايجابية المنشودة .

واذا كان هدف التنمية الاقتصادية هو زيادة الانتاج واستغلال الموارد المتاحة استغلالا مثمرا لزيادة ثروة المجتمع ونمو موارده المادية ، فان هذه التنمية لا تقصد لذاتها ، ولكن لتحقيق غايات انسانية وحضارية ، تتمثل بصفة أساسية فى رفع مستوى حياة الأفراد . وها هنا يبرز دور التنمية الاجتماعية ، فهى أكثر ارتباطا بالعنصر البشرى لما تستهدفه من تعليم وتدريب وعلاج وأمن وعدالة ، وخدمات دينية واجتماعية مختلفة ، متوخية اقامة بناء اجتماعى مستقر ومترابط ، بما يكفل تحقيق التقدم الحضارى والاستقرار السياسى ، هذا فضلا عما للتنمية الاجتماعية من عائد اقتصادى مباشر .

وتحتاج التنمية الاجتماعية ، الى رسم استراتيجية عامة تتحرك من خلالها ، وتبدأ بتحديد الأولويات الملحة التى تؤثر على الأمن الاجتماعى ، وعلى المبادىء والقيم السائدة ، كما تتطلب نظرة متكاملة لجوانب هذا القطاع الهام الذى يرتبط بسلامة المجتمع ورقيه وسيادة القانون وروح العدل فيه .

وكذلك يحتاج تنفيذ هذه الاستراتيجية الى المشاركة الجماعية لتحقيق أهدافها ، فتلتقى جهود الأفراد والمؤسسات المعنية بجهود الدولة ، كما يلتقى جهد الوحدات المحلية بالجهد القومى فى عمل مشترك يؤدى فى النهاية الى تحقيق الأهداف المرجوة من التنمية الاجتماعية بشتى جوانبها .

وعلى ضوء هذه الاعتبارات – وفى ظل الظروف السائدة فى مجتمعنا – اهتم المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية بالتركيز على الأولويات الأساسية الآتية :

الرعاية الاجتماعية – كفاءة وفاعلية النظام الادارى والتنمية الادارية – تنمية الوحدات الاقليمية والمحلية – العدالة والتشريع – الاسكان والتعمير والمرافق العامة – السياسة السكانية – الرعاية الصحية وخدماتها – رعاية الشباب .

وقد خصص هذا المجلد التاسع من موسوعة المجالس القومية المتخصصة لنشر دراسات المجلس عن أربعة أقسام منها ، وذلك بالترتيب الآتى :

العدالة والتشريع :

تمثل التشريعات الأداة الرئيسية لتنظيم العلاقات فى المجتمع ، سواء بين الأفراد بعضهم ببعض ، أو بينهم وبين المؤسسات المختلفة ، أو بينهم وبين الدولة . كما يناط تحقيق العدالة من خلال هذه التشريعات بالسلطة القضائية . غير أنه

تراكمت على مدى سنين طويلة عوامل مختلفة أثرت على الأوضاع التشريعية ، وأدت الى البطء فى تحقيق العدالة ، ومن ثم كان الاهتمام بأن تتضمن الدراسات الثلاث عشرة التى يضمها هذا القسم : سياسة التشريع فى مصر ، والعناصر الرئيسية للسياسة القضائية المستقبلة ، وتيسير اجراءات التقاضى ، وتعديل بعض القوانين ومنها قانون المخدرات ، وقانون المرافعات ، وتطوير النيابة العامة ، وغيرها .

ولقد كان الهدف الرئيسى من هذه الدراسات هو : النهوض بخدمات العدالة ، والوصول بها الى أعلى مستويات القدرة والكفاية ، لتحقيق عدالة سريعة ناجزة ميسرة لكافة المواطنين .

التنمية الادارية :

وهى المدخل لتحقيق التنمية الشاملة ، وذلك من منطلق مسئولية الجهاز الادارى عن وضع البرامج ، وعن الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة ، وحسن توجيهها ، ومراقبة استخدامها . وتتوقف كفاءة هذا الجهاز على اطلاق قدراته وتحريره من المعوقات التى تحد من فاعليته ، ليكون أداة إيجابية فى إحداث التطور الذى يتوافق مع أهداف المجتمع .

وتشتمل الدراسات الخاصة بهذا الموضوع على إحدى عشرة دراسة ، يأتى فى مقدمتها : تطوير الجهاز الادارى ، والخدمة المدنية ، ونظم المعلومات الادارية ، والخطة القومية للتدريب الادارى ، وسياسة الحوافز وربط الأجر بالانتاج ، مع العناية بتحديد المشكلات الادارية والعوامل المؤثرة فى حركة التنمية ، لتكون بداية لتطوير الادارة ، من خلال استراتيجية تحدد أهداف التطوير ، وترسم الأدوار والمراحل اللازمة لتحقيقه .

الرعاية الاجتماعية :

وتمثل هذه الرعاية - للمواطنين على اختلاف فئاتهم وشرائحهم - بعدا أساسيا لعملية التنمية الاجتماعية ، وتتطلب عملا اجتماعيا دائبا لتحسين أحوال هذه الفئات والشرائح ودعم مشاركتهم فى التنمية ، وقد اشتملت دراسات المجلس بشأنها على ست عشرة دراسة ، عالج بعضها مشكلات عاجلة وملحة ، واهتم معظمها برسم السياسات والاستراتيجيات فى مختلف المجالات ، ومنها : استراتيجية التأمين الاجتماعى ، والسياسة العامة لمكافحة المخدرات .

وقد روعى فى جميع دراسات الرعاية الاجتماعية : أن العمل الاجتماعى أداة رئيسية من أدوات التنمية القومية ، باعتباره مجالا هاما من مجالات الاستثمار ، يتمثل فى إعادة تشكيل القوى البشرية ، بما يمكنها من التفاعل الايجابى مع المتغيرات والتطورات ، فى اطار من القيم الصحيحة والمبادىء القويمة ، والتراث الأصيل للمجتمع المصرى .

الادارة المحلية :

تقوم الفلسفة الأساسية للادارة المحلية على توفير الظروف الملائمة حتى يكون اتخاذ القرارات المتعلقة بالمجتمع المحلى نابعا من داخل هذا المجتمع نفسه ، وفى ضوء الامكانات الحقيقية على هذا المستوى . كما يقوم هذا النظام على أساس

توثيق التعاون بين الجهود الحكومية والجهود الذاتية فى أداء الخدمات والقيام بالمشروعات التى تحتاجها المجتمعات المحلية ، وذلك بما يحقق الاستفادة من الامكانات المتاحة لأداء الخدمات وتنفيذ مشروعات التنمية للنهوض بمستوى معيشة المواطنين . ومن هنا كان هدف التخطيط الاقليمى هو ايجاد أقاليم متكاملة ذات هياكل اقتصادية وخدمية تمكنها من القيام بعمليات الانماء الاقتصادى والاجتماعى ، وكذلك تحقيق كفاءة الادارة عن طريق نقل الصلاحيات والسلطات التنفيذية الى المحليات ، واقتصار مهمة السلطات المركزية على التخطيط والمتابعة . وترتكز كفاءة المحليات فى اداء دورها فى الادارة والتنمية على سلامة التقسيم الادارى ، من حيث قيامه على معايير اقتصادية وادارية صحيحة ، وتوفير الكوادر الفنية والادارية اللازمة للتنفيذ .

وقد أخذ المجلس فى اعتباره هذه الأساسيات عند دراسته لموضوعات الادارة المحلية ، فأنجز خمس عشرة دراسة تناولت التنمية الاقليمية من مختلف جوانبها ، مع العناية بالتنمية الريفية وتطوير القرية المصرية ، واستراتيجية تطوير النظام التعاونى ، والجهود الذاتية ودورها فى التنمية المحلية . الى جانب رسم استراتيجية جديدة للتقسيم الادارى ، وغير ذلك من الموضوعات .

. . .

وختاما ، فان الأمل يحدونا أن تكون مادة هذا المجلد بمثابة دليل عمل فى مجال التخطيط للتنمية الاجتماعية بمختلف قطاعاتها . وأن يجد فيها القراء عامة صورة واضحة للأوضاع الاجتماعية ، وما ينبغى عمله فى سبيل ترقيتها وتطويرها الى الأحسن والأفضل .

والله ولى التوفيق ،،،

د . محمد عبدالقادر حاتم

المشرف العام

على المجالس القومية المتخصصة

- العدالة والتشريع
- التنمية الادارية
- الرعاية الاجتماعية
- الادارة المحلية

دراسات وتوصيات المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية

القسم الأول

العدالة والتشريع

تيسير إجراءات التقاضى في المجالين المدنى والجنائى

ترددت الشكوى على مدى سنين من بطء التقاضى وما ترتب على ذلك من معاناة وآثار سلبية على نشاط الجماهير ومعاملاتهم . وجرت محاولات عدة لمواجهة هذه المشكلة دون أن تصل إلى نتيجة حاسمة . ولذلك فقد أولى المجلس هذا الموضوع اهتماما خاصا أملا في الوصول الى سياسة ثابتة للمستقبل تقضى على هذه المشكلة ، وكان السبيل إلى ذلك دراسة الأسباب التى أدت الى الوضع القائم ، للوصول إلى الجذور ومعالجة ما أصابها من مرض . وعلى هذا الأساس بدأت الدراسة بالنظام القضائى القائم ، وتقييم مدى صلاحيته لمواجهة التطورات والتغييرات التى طرأت على الحياة والمجتمع ، وبحث ما يمكن تعديله طبقا لأحكام الشريعة الاسلامية ، مع الاهتداء بتجارب الغير ، والأخذ منها بما يتفق مع ظروفنا وتقاليدنا وأوضاعنا وامكاناتنا ، كل ذلك بشرط ألا يمس ضمانات التقاضى وحسن سير العدالة . ومن ثم فقد تم بحث بعض التعديلات التى يمكن اجراؤها في نظام القضاء المدنى والجنائى ، والتى ليست إلا بعض الخطوات التى سوف تتلوها خطوات أخرى من خلال خطة طويلة المدى تتضمن العديد من الموضوعات المتعلقة بالعدالة والتشريع .

القضاء المدنى

أولا : القضايا صغيرة القيمة :

جرت محاولات متعددة لتيسير الفصل في القضايا صغيرة القيمة ، والقضايا ذات النوعية الخاصة ، وذلك بتقريب جهة الفصل فيها من المتقاضين ، واتباع إجراءات مبسطة ، والإقلال من نفقات التقاضى . ولقد قننت أنظمة قضائية مختلفة لتحقيق هذا الغرض ، ولكنها واجهت صعابا تمثلت غالبا في إسناد الفصل في هذه القضايا الى مواطنين من غير رجال القضاء المتخصصين ، مما أثار الشكوى وأدى الى الغائها .

وقد بدأت هذه المحاولات في سنة ١٩١٢ بانشاء محاكم الأخطاط التى أسند اليها الفصل في بعض القضايا المدنية صغيرة القيمة ، وبعض المنازعات الخاصة بالبيئة الزراعية . وظلت تعمل حتى ألغيت سنة ١٩٣٠ . وفي عام ١٩٥٣ أنشئت لجان للفصل في المنازعات الخاصة بامتداد ايجارات الأراضى الزراعية ، وقد عدلت هذه اللجان في عامى ١٩٦٢ ، ١٩٦٦ ثم ألغيت سنة ١٩٧٥ .

وإذ صدر الدستور سنة ١٩٧١ ، ونص على أن الشعب يسهم في إقامة العدالة على الوجه والحدود المبينة في القانون ، فقد دار نقاش واسع حول هذا الموضوع ، وتولت وزارة العدل في سنة ١٩٧٣ هذا الأمر فشكلت لجنة لبحثه . واسترشادا بتقرير هذه اللجنة وبالنقاش الذى دار ، فقد أعدت الوزارة مشروع قانون بانشاء مجالس فض المنازعات ، تطويرا لما نص عليه قانون المرافعات المدنية والتجارية من تشكيل مجالس للصلح برئاسة أحد وكلاء النائب العام ، وعضوية اثنين من المواطنين ، للتوفيق بين الخصوم في الدعاوى الجزئية . وقد أسند مشروع القانون إلى مجالس فض المنازعات إصدار قرارات لها قوة الاحكام فيما يأتى : المطالبة بدين نقدى لا يجاوز عشرين جنيها ، والمنازعات المتعلقة بنفقة الزوجة ونفقة الصغير والمهر والجهاز في حدود نصاب معين . والمنازعات الزراعية . وطلبات وقف تنفيذ فصل العامل بغير مبرر ، على أن يرأس المجلس في هذه الحالة الأخيرة قاض . ونظم المشروع طريقة اختيار عضوى المجلس من المواطنين ، بما يضمن حسن هذا الاختيار . وأورد القواعد الأساسية للإجراءات المبسطة أمام هذه المجالس .

وبدراسة هذا الموضوع ، ظهر من البيانات الاحصائية أن مجموع القضايا الجديدة أمام المحاكم الجزئية فى كل من السنوات : ١٩٧٤ ، ١٩٧٥ ، ١٩٧٦ ، ١٩٧٧ يزيد قليلا عن مائة وأربعين ألف قضية . وأن القضايا التى لاتتجاوز قيمتها خمسين جنيها من هذه القضايا بلغت ٥١ ألف قضية سنة ١٩٧٤ ، ٤٥ ألف قضية سنة ١٩٧٥ ، ٤١ ألف قضية سنة ١٩٧٧ . ومعنى هذا ، أن نسبة هذه القضايا إلى القضايا الجزئية فى آخر سنة من سنوات الاحصاء تبلغ حوالى ٢٥ ٪ .

ودار الحوار حول تيسير التقاضى فى هذه القضايا ، فاتجه رأى الى أن تبسيط الاجراءات أمام المحاكم الجزئية فى كل ما ينظر أمامها من منازعات ، يغنى عن إفراد نظام اجرائى مستقل للقضايا صغيرة القيمة ولكن لم يؤخذ بهذا الرأى حيث رؤى أن التبسيط الواجب ، والذى يتناسب مع قيمة هذه المنازعات ، لا يمكن الأخذ به فى كافة القضايا التى يفصل فيها القاضى الجزئى ، لأن من بينها قضايا ذات قيمة لايستهان بها ، ويلزم توفير ضمانات أكبر لنظرها . وعلى أى حال فان تبسيط الاجراءات - فيما يبقى فى اختصاص المحكمة الجزئية بما يتناسب مع أهميته - أمر وارد وتجب دراسته .

ولقد روعى فيما تم الانتهاء إليه من تخصيص نوع من القضايا بنظام اجرائى خاص عدة أمور أهمها :

- أن إجراءات نظر المنازعات والفصل فيها ، يجب أن يتناسب مع قيمتها ، خاصة بعد ان انخفضت قيمة النقد . وذلك دون إخلال بالضمانات الأساسية للتقاضى .

- أن المنازعات صغيرة القيمة ، تقع عادة بين أطراف من ذوى الدخل المحدود ، ومن ثم ينبغى تقليل نفقاتها ، وأن تنظر فى مواقع قريبة منهم .

- أن هذه المنازعات لاتنطوى فى الغالب على مشاكل قانونية ذات وزن ، بحيث يمكن أن يسند الفصل فيها إلى من يتمرس بخبرة تتناسب معها ، وبذلك تخرج من اختصاص القاضى الجزئى ، ليتفرغ للفصل فى باقى القضايا الداخلة فى اختصاصه ، والتى تحتاج إلى خبرته .

- أن المنازعات صغيرة القيمة المتعلقة بنفقة الزوجة ونفقة الصغير والمطالبة بالمهر والجهاز يثير تأخر الفصل فيها متاعب جسيمة للمرأة ، لذلك يجب أن يشملها التيسير .

واذا كان أمر من يتولى الفصل فى هذه المنازعات من الأمور واجبة الحسم ، لما أثير فى شأنها من جدل حول إسناده إلى القاضى المتخصص أو إلى أفراد من المواطنين - فقد جرت مناقشة هذا الموضوع ، وإنتهت إلى أن ولاية القضاء ينبغى أن تسند الى القضاة المتخصصين ، إذ ان تجربة إشراك غير القضاة فى الحكم لم تسفر عن نتائج مشجعة ، مما حدا بالمشرع إلى العدول عنها ، بل إن هذا النظام الذى أخذت به بعض البلاد ، يواجه نقدا شديدا ، هذا الى أن نص الدستور بشأن إسهام الشعب فى إقامة العدالة ، يمكن أن يطبق بصورة مختلفة غير تولى سلطة الحكم ، مثل وضع القوانين ، والمساهمة فى إجراءات الدعاوى بابداء الشهادة ، والإبلاغ عن الجرائم ، والمعاونة فى تنفيذ الأحكام .

التوصيات

وعلى ضوء ما تقدم فإن المجلس يوصى بما يلى :

* وضع نظام قضائى خاص بالقضايا صغيرة القيمة باجراءات سهلة ميسرة قليلة التكاليف ، وقريبة من موطن المتقاضين قد يرى أن يطلق عليه " المحاكم المحلية " .

* يتولى الفصل فى هذه القضايا أحد رجال القضاء تتوفر فيه الشروط اللازمة لتولى القضاء ، فى حدود سن وخبرة مناسبين ، على أن تنشأ له فى الكادر القضائى درجة خاصة أدنى من درجة القاضى الجزئى ، يجرى التنسيق بينها وبين سائر درجات الكادر القضائى .

* تعقد جلسات هذه المحاكم فى أماكن قريبة من موطن المتقاضين .

* تختص هذه المحاكم بالفصل فى المنازعات المدنية والتجارية التى لا تتجاوز قيمتها خمسين جنيها ، ودعاوى نفقة الزوجة على الزوج أو الكفيل ، ونفقة الصغير على أبيه إذا لم يزد ما يطلب منها على خمسة جنيهات شهريا ، ومتجمد النفقة إذا لم يزد مايطلب الحكم به على ستين جنيها ، ودعاوى المهر والجهاز ، إذا لم يزد ما يطلب على مائة جنيه ، وذلك كله بشرط ألا يكون هناك نزاع فى سبب الحق المدعى به .

* يكون الالتجاء إلى المحاكم المذكورة برسم قضائي ثابت بسيط .

* يجوز أن يرفع النزاع إلى المحكمة كتابة أو مشافهة ، ويجوز للمدعي أن يرفع الدعوى بنفسه أو بوكيل عنه ، ولايشترط أن يكون الوكيل محاميا .

* في حالة رفع النزاع شفهيا ، يحرر الكاتب المختص محضرا من واقع مايدلي به المدعي أو وكيله من بيانات ، ويوقع عليه من المدعي أو وكيله .

* يقيد النزاع فور رفعه في سجل خاص مسلسل ، ويحدد الكاتب المختص تاريخ الجلسة ، على ألا يجاوز موعدها ثلاثة أيام من تاريخ القيد ، ويؤشر في السجل بما يفيد ابلاغ المدعي أو وكيله والمدعى عليه إذا كان حاضرا .

* يقوم الكاتب المختص باخطار المدعى عليه بمضمون النزاع كتابة بالطريق الاداري قبل موعد الجلسة بيوم كامل على الأقل ، ويوضح في الإخطار مكان وموعد نظر النزاع .

* ينظر القاضي الدعوى دون تقيد بقواعد قانون المرافعات المدنية والتجارية ، إلا ما يتعلق منها بالضمانات والمبادىء الأساسية في التقاضي ، على أن يراعى مايأتي :

– يحضر الخصوم في يوم الجلسة ، ومعهم الشهود والخبراء الذين يرغبون في سماع أقوالهم ، وللقاضي ان يدعو – بناء على طلب الخصوم أو من تلقاء نفسه – من يرى حاجة لسماع شهادته أو الاستعانة بخبرته ، كما يجوز له إدخال الورثة أو من يرى ادخاله من غير الخصوم ، لمصلحة العدالة ولإظهار الحقيقة .

– على القاضي أن يسعى لإجراء الصلح بين الطرفين ، فاذا تم الصلح بينهما أثبت ذلك في محضر الجلسة ، ويلحق اتفاقهما بالمحضر ويوقع عليه في جميع الأحوال من الطرفين ويصدق عليه من القاضي ، ويعتبر المحضر في قوة سند واجب التنفيذ ، وإذا لم تفلح محاولات الصلح وجب على القاضي الفصل في الموضوع .

– لايجوز للقاضي أن يؤجل نظر النزاع الا عند الضرورة ، ولايجوز التأجيل لذات السبب أكثر من مرة ، ويراعى في جميع الأحوال الا يتأخر الفصل في النزاع أكثر من خمسة عشر يوما .

* يكفي أن يتضمن الحكم أسبابا موجزة يشار إليها في محضر الجلسة .

* يجوز استئناف الحكم بسبب بطلان في الحكم أو بطلان في الاجراءات أثر في الحكم ، أو تجاوز في الاختصاص .

* يرفع الاستئناف إلى المحكمة الابتدائية وفقا للأوضاع المقررة في قانون المرافعات لاستئناف الأحكام الصادرة من المحاكم الجزئية بصفة انتهائية .

* يجرى تنفيذ الأحكام وفقا لما يأتي :

– يقوم الموظف المختص بالمحكمة ، تحت إشراف القاضي ، بإعلان وتنفيذ الحكم بناء على طلب صاحب الشأن ، ويتم ذلك بموجب الصورة التنفيذية .

– يختص القاضي بنظر جميع المنازعات الوقتية والموضوعية المتعلقة بالتنفيذ . كما يختص بإصدار جميع الأوامر المتعلقة بالتنفيذ .

– يجرى تنفيذ هذه الأحكام على المنقولات التي تكون لدى المدين ، وللمحكوم له أن يلجأ الى طرق التنفيذ العادية الأخرى إذا أراد ذلك .

وتمكينا لتنفيذ النظام المقترح يوصى بما يأتي :

* العمل على الزيادة التدريجية لعدد القضاة ، حتى يمكن توفير العدد اللازم لإنشاء المحاكم الجديدة التي تختص بنظر المنازعات صغيرة القيمة ، ومن بين المقترحات التي تساهم في الوصول إلى هذا الهدف ، مضاعفة عدد درجات معاوني النيابة .

* رفع نصاب الإثبات بالبينة في قانون الإثبات الى خمسين جنيها .

* رفع نصاب اختصاص القاضي الجزئي ، بحيث يختص بما يجاوز خمسين جنيها ولا يتجاوز خمسمائة جنيه ، ويكون حكمه نهائيا فيما لا يجاوز مائة جنيه .

ثانيا : توسيع نطاق تطبيق أوامر الأداء :

اتضح من الدراسة الاحصائية ، أن هذا النظام حقق نجاحا كبيرا

فى كثير من المنازعات التى تدخل فى اختصاص القضاء الجزئى ، دون التعرض لإجراءات مطولة قد يشوبها التعقيد ويغير تأثير على توفير الضمانات اللازمة للتقاضى وحسن سير العدالة ، فقد دلت آخر الإحصاءات الرسمية عام ١٩٧٧ على ماياتى :

– أن مجموع طلبات الأداء المقدمة للمحاكم الجزئية خلال عام ١٩٧٧ ، بلغ نحو ثلث عدد القضايا المقامة بالطريق العادى ، إذ بلغ عدد القضايا المقامة بالطريق العادى ١٤٢.٤٢١ قضية ، وبلغ عدد طلبات الأداء ٤٤٧٤١ طلبا .

– أن نسبة أوامر الأداء الصادرة بإجابة طلبات المدعى بلغت نحو ٦٢.٧٪ من مجموع الطلبات المقدمة للمحاكم الجزئية ، حيث بلغ مجموع هذه الأوامر ٢٧٧٨٣ أمر أداء .

– أن نسبة التظلم من هذه الأوامر لم يتجاوز ١١.٧٪ ، حيث بلغ عدد التظلمات المقامة عنها ٣٢٥٥ تظلما .

– أن نسبة الأحكام الصادرة فى التظلمات بالغاء الأمر ، لم تتجاوز ١٤.٥ ٪ ، حيث لم يزد عدد هذه الأحكام عن ٤٨٠ حكما .

وإزاء هذا النجاح الكبير للنظام رؤى بحث مدى امكان التوسع فى تطبيقه وقد تبلور البحث فى إقتراحين :

أولهما : التوسع فى معنى الدليل الكتابى الذى يصلح سندا لاستصدار أمر الأداء ، بحيث يشمل – إلى جوار الأوراق المكتوبة الصادرة من المدين – الوسائل البرقية المرسلة منه ، وكشوف الحساب المستخرجة من دفاتر البنوك ، وكشوف الحساب المستخرجة من الدفاتر الرسمية للجهات الحكومية .

وثانيهما : التوسع فى حالات إصدار أمر الأداء بحيث يشمل – إلى جانب الديون التى يكون محلها مبالغ نقدية أو تسليم المنقول المعين بنوعه – طلب تسليم المنقول المعين بذاته ، وكذلك طلب قيمة المنقولات المعينة بنوعها والمعينة بذاتها عند تعذر تسليمها .

وقد نوقش كل من الاقتراحين مناقشة مستفيضة ، وانتهى النقاش فى الاقتراح الأول إلى أن الوقت لم يحن بعد للأخذ به ، لاسيما أن الأوراق المقترحة لا تحمل توقيع المدين ، وقد تكون له منازعة جدية فيها ، مما يحسن معه إفساح المجال أمامه لإبداء دفاعه عن طريق نظر الدعوى بالطريق العادى .

وبالنسبة للاقتراح الثانى ، رؤى أن تطبيق الاقتراح الخاص بإضافة حالة المطالبة بتسليم المنقولات المعينة بذاتها سوف يحقق فائدة كبرى فى حالات كثيرة ، لاسيما حالة المطالبة بتسليم منقولات الزوجة الثابتة بقائمة موقعة من الزوج ، ولا محل للتخوف من احتمال تهريب المنقول قبل التنفيذ عليه ، إذ يمكن التحفظ عليه عن طريق إتخاذ إجراءات الحجز التحفظى قبل استصدار أمر الأداء .

كما رؤى كذلك ، تيسير السبيل أمام الدائنين للحصول على قيمة المنقول ، سواء المعين بنوعه أو بذاته ، متى تعذر التنفيذ عليه ، وذلك بتخويل الدائن حق طلب تسليم المنقول أو قيمته التى بينها فى طلب الأداء ، حتى إذا تعذر تسليم المنقول ، استطاع الدائن أن ينفذ على المدين بقيمته دون حاجة إلى اللجوء من جديد لاستصدار حكم بقيمة المنقول .

لذلك يوصى بما يأتى :

* التوسع فى تطبيق نظام أوامر الأداء بحيث يشمل – إلى جانب المطالبة بالديون النقدية :

– طلب تسليم المنقول المعين بنوعه أو قيمته .

– طلب تسليم المنقول المعين بذاته أو قيمته .

القضاء الجنائى

أولا : نظام الإحالة فى الجنايات :

تمر الدعوى الجنائية فى الجنايات – وفقا للنظام الحالى – بمراحل ثلاث هى : مرحلة التحقيق الابتدائى أمام النيابة العامة ، ومرحلة الإحالة أمام مستشار الإحالة ، ومرحلة المحاكمة أمام محكمة الجنايات .

ونظرا لما أثير بشأن تأخر الفصل فى الجنايات – وما يترتب عليه من بقاء مصير المتهم معلقا لمدة طويلة ، فضلا عما ينجم عن ذلك من عدم تحقيق الغاية من الأحكام الجنائية ، وهى الردع العام – فقد رؤى

دراسة كل المعوقات التى تؤدى الى إطالة إجراءات نظر الجنايات ، مع البدء بموضوع مرحلة الاحالة .

ولقد كان هذا الموضوع مجالا لبحوث قديمة ، تأرجحت بين الابقاء على هذه المرحلة أو الغائها . وعند مناقشة هذا الموضوع ، بدىء بدراسة ماأثير حول عدم دستورية إلغاء مرحلة الاحالة ، وما قيل فى هذا الشأن من أن الدستور أوجب فى المادة (٧٠) منه ألا تقام الدعوى الجنائية إلا من جهة قضائية ، مما يقتضى الإبقاء على نظام مستشار الإحالة ، لأن إحالة الدعوى الجنائية من النيابة العامة مباشرة لا يتفق مع نص الدستور ، وانتهى الرأى الى أن النيابة العامة جهة قضائية ، وأن القرار الصادر منها بإحالة الدعوى إلى محكمة الجنايات هو فى الواقع قرار قضائى ، وأن نصوص الدستور ليس فيها مايحول بين المشرع وبين إلغاء قضاء الإحالة .

ثم نوقش ما أثير حول ملاءمة إلغاء هذه المرحلة من مراحل الدعوى الجنائية ، فاتجه رأى إلى القول بوجوب الإبقاء على هذه المرحلة لأنها تمثل ضمانة هامة للمتهم ، وذهب رأى الأغلبية إلى أن هذه المرحلة تطيل أمد التقاضى ، وأن فى نظر الدعوى أمام محكمة الجنايات المشكلة من ثلاثة من المستشارين ، ما يحقق للمتهم كافة الضمانات ، خاصة وأن العمل قد كشف عن أن نسبة الأوامر الصادرة من مستشار الإحالة « بألاوجه لإقامة الدعوى الجنائية » نسبة ضئيلة جدا . إذ يتضح من البيان الاحصائى سنة ١٩٧٦ ، أن هذه النسبة لا تتجاوز ٦٪ من مجموع القضايا التى فصل فيها ، وهى نسبة لا توازى الفائدة التى تحققها سرعة نظر الجنايات واصدار الحكم فيها ، والضرر الذى يعود على المتهم من بقاء مصيره معلقا لمدة طويلة .

ولهذا يوصى بالنظر فى إلغاء نظام مستشار الإحالة ، بحيث يكون للنيابة العامة أن تحيل الدعوى الجنائية الى محكمة الجنايات .

ثانيا : العودة إلى نظام التجنيح فى الجنايات :

تستهدف الإجراءات الجنائية أمرين رئيسيين : توفير الضمانات اللازمة لصدور الحكم محققا لدواعى العدل ، وسرعة الفصل فى الدعوى ، فلا جدوى من عدالة بطيئة قلما تحقق معنى الحسم والردع ، وتعلق مراكز المتهمين لفترة طويلة من الزمان .

وقد جرى التشريع المصرى على أن يكون تشكيل المحاكم الجنائية جماعيا فى الجرائم ذات الأهمية ، وفرديا فى الجرائم الأقل أهمية ، فأسند الفصل فى الجنايات إلى محكمة مشكلة من ثلاثة من المستشارين جعل حكمها غير قابل للطعن الا بطريق النقض ، وأسند الفصل فى الجنح الى المحكمة الجزئية المشكلة من قاض فرد ، وأجاز استئناف أحكامها أمام دائرة ثلاثية فى المحكمة الابتدائية .

وفى عام ١٩٢٥ أخذ التشريع بنظام تجنيح الجنايات ، فأجاز لقاضى الإحالة - وقتئذ ، فى غير الجنايات المعاقب عليها بالإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة وجرائم الصحافة والنشر - أن يصدر أمرا بإحالة الجناية إلى المحكمة الجزئية ، إذا رأى أنها اقترنت بأحد عذرين قانونيين هما : صغر السن ، وتجاوز حدود الدفاع الشرعى بحسن نية ، أو بظروف مخففة تبررتطبيق عقوبة الجنحة .

وفى عام ١٩٦٢ ألغى المشرع نظام التجنيح ، واستحدث نظام المستشار الفرد ، الذى قضى بأن تشكل محكمة الجنايات من مستشار واحد للفصل فى بعض الجنايات محدودة الأهمية ، وتحديد الحد الأقصى للعقوبة التى يوقعها هذا المستشار ، وكان الهدف من هذا النظام المستحدث تبسيط الاجراءات ، وسرعة المحاكمة وتمكين محاكم الجنايات المشكلة من ثلاثة من المستشارين من التفرغ لنظر الجنايات الهامة ، غير أن هذا النظام مالبث أن ألغى فى عام ١٩٦٥ ، استنادا إلى أن نظام تعدد القضاة أضمن لتحقيق العدالة .

وفى عام ١٩٧٣ رأت وزارة العدل العودة إلى نظام المستشار الفرد ، لما يحققه من سرعة البت فى القضايا دون مساس بالعدالة ، ولأنه ألغى بعد فترة قصيرة من تطبيقه لم تسمح بتقييمه على الوجه الأكمل . وأعدت مشروع قانون بذلك ، وقد اختلفت الآراء بشأن هذا المشروع ، واتجه رأى معارض له إلى العودة الى نظام تجنيح الجنايات .

وفى عام ١٩٧٥ أخذ المشرع بنظام محدود للتجنيح ، حيث أجاز للنائب العام أو المحامى العام ، فى جرائم اختلاس الأموال الأميرية والغدر ، أن يحيل الدعوى الى محكمة الجنح اذا كان موضوع الجريمة أو الضرر الناجم عنها لا تجاوز قيمته خمسمائة جنيه .

وقد نوقش هذا الموضوع عند بحث تيسير التقاضى ، واتجه رأى

إلى العودة إلى نظام المستشار الفرد ، لما يحققه من سرعة الفصل فى كثير من الجنايات المبسطة ، ولعدم إخلاله بضمانات العدالة . ولكن الأغلبية رأت العودة إلى نظـــام تجنيح الجنايـــات ، لأنه أكثر ضمانا للمتهم .

ولذلك يوصى بالعودة إلى نظام التجنيح فى الجنايات .

ثالثا : التوسع فى نظام إصدار الأوامر الجنائية :

أثبتت التجربة نجاح نظام الأوامر الجنائية التى يصدرها القاضى بتوقيع عقوبة الغرامة فى بعض الجنح ، بناء على الاطلاع على الأوراق ودون حاجة لدعوة المتهم الذى يكون له الحق فى التظلم من الأمر الصادر ضده ، وقد دل العمل على أن النظام المذكور خفف جانبا من أعباء المحاكم الجزئية ، دون أى إخلال بضمانات العدالة ، فكثيرا مايقبل المتهم الأمر ولا يتظلم منه ، فيوفر بذلك إجراءات نظر الدعوى أمام القاضى .

لذلك رؤى – تحقيقا للمزيد من التبسيط والتيسير فى قضايا الجنح – التوصية بالتوسع فى النظام المذكور عن طريق رفع الحد الأقصى للغرامة التى يجوز للقاضى توقيعها بمقتضى الأمر الجنائى الى خمسين جنيها بدلا من عشرة جنيهات .

رابعا : القضاء العاجل فى الجنح المتلبس بها والتى يقدم فيها المتهم للمحاكمة محبوسا :

لا شك أن سرعة الفصل فى القضايا الجنائية من أهم الأسباب التى تحقق معنى الردع ، وتشيع الشعور العام بالعدالة . والملاحظ أن كثيرا من قضايا الجنح المتلبس بها ، يكون مهيئا للفصل فى موضوعه فور الانتهاء من جمع الاستدلالات والتحقيق ، نظرا لوجود المتهم والشهود وباقى أدلة الدعوى ، مما يجعل من اليسير نظرها والحكم فيها ، دون حاجة لإرجاء ذلك إلى موعد لاحق ، وفى هذا اختصار لإجراءات إعلان الشهود وإحضار المتهمين . ومن ثم فقد برزت فكرة إمكان تخصيص قضاء عاجل للفصل فى هذه القضايا ، فور الانتهاء من تحقيقها طالما كان المتهم محبوسا على ذمتها .

وبدراسة هذا الأمر تبين أن النيابة العامة استحدثت نظاما لنظر الجنح المتلبس بها فى فترة مسائية أضيفت الى فترة العمل الصباحية ، الأمر الذى يساعد على تحقيق الانجاز العاجل لهذه القضايا ، بتخصيص قاض للفصل فيها فور انتهاء النيابة العامة من تحقيقها .

وعند بحث ماقد يعوق ذلك ، لوحظ أن أغلب الجنح المتلبس بها قضايا سرقات تؤثر على سوابق المتهم فى تكييفها القانونى ، ومن الممكن تدارك ذلك بأن تضع وزارة الداخلية نظاما لاستخراج صحف سوابق المتهمين فى الجنح المتلبس بها ، فى نفس الوقت الذى تقوم فيه الشرطة بجمع الاستدلالات .

لذلك يوصى بتخصيص قضاء عاجل للفصل فى الجنح المتلبس بها والتى يقدم فيها المتهمون الى المحاكمة وهم محبوسون ، وذلك فور الانتهاء من تحقيقها .

التوصيات

* إنشاء نظام قضائى خاص للقضايا صغيرة القيمة المبينة بالتقرير على أن يسند الفصل فيها إلى أحد رجال القضاء بدرجة أدنى من درجة القاضى الجزئى . وأن يشمل النظام المقترح إجراءات مبسطة وقليلة التكاليف لرفع الدعوى ونظرها وتنفيذ الأحكام ، ويمكن أن يطلـــق عليـــه « المحاكم المحلية » . على أن تسهم المحليات فى توفير إمكانات إنشاء هذا النظام الجديد .

* توسيع نطاق تطبيق أوامر الأداء ، بحيث يشمل – إلى جانب المطالبة بالديون النقدية الثابتة بالكتابة وتسليم المنقول المعين بنوعه – تسليم المنقول المعين بذاته . وعلى أن يكون لطالب الأمر تسليم المنقول فى الحالتين ، الحق فى طلب قيمته المبينة فى طلب الأداء والثابتة فى السند المكتوب .

* النظر فى إلغاء نظام مستشار الإحالة ، وتخويل النيابة العامة سلطة إحالة الدعوى الجنائية إلى محكمة الجنايات .

* العودة إلى نظام التجنيح فى الجنايات .

* التوسع فى نطاق اصدار الأوامر الجنائية برفع الحد الأقصى للغرامة التى يجوز للقاضى توقيعها إلى خمسين جنيها بدلا من عشرة جنيهات .

* تخصيص قضاء عاجل للفصل فى الجنح المتلبس بها والتى يقدم فيها المتهمون للمحاكمة وهم محبوسون ، وذلك فور الانتهاء من تحقيقها .

عناصر رئيسية في السياسة القضائية المستقبلة

ترددت الشكوى من البطء فى تحقيق العدالة . ويرجع هذا البطء إلى عوامل مختلفة تراكمت على مدى سنين طويلة ، من بينها غياب السياسة التى ترسم للعدالة طريقها . وتضع الخطوط الأساسية الثابتة لمواجهة احتمالات المستقبل وتوقعاته ، وتضع فى اعتبارها تطوير وتجديد وسائل العمل فى الجهاز الجنائى والأخذ بما وصل إليه العلم من تقدم ، فكان طبيعيا إزاء ذلك ومع النمو المطرد فى حجم العمل - وهو نمو كان ينبغى أن يدخل فى التقدير لو كان هناك تخطيط مسبق للمستقبل - أن أصبحت أجهزة العدالة قاصرة عن النهوض بأعبائها المتزايدة ، وبرزت إلى الوجود مشكلة تأخر الفصل فى المنازعات .

لهذا كان من اللازم رسم الخطوط الاساسية لسياسة قضائية مستقبلة للنهوض بخدمات العدالة ، والوصول بها إلى أعلى مستويات القدرة والكفاية ، لتحقيق عدالة سريعة ناجزة ميسرة لكافة المواطنين ، على أن تتسم هذه السياسة بالثبات والاستقرار ولا تتغير بتغير الأفراد .

وقد قام المجلس بدراسة بعض العناصر التى تشكل هذه السياسة ، ضمنها التقرير المعروض ، وسوف يواصل دراسة عناصر أخرى يضمنها تقارير مستقبلة .

وتتمثل العناصر التى انتهى المجلس من دراستها فيما يلى :

- تطوير الإحصاء القضائى .
- دعم الكفاية العددية لرجال القضاء .
- دعم الكفاية العلمية لرجال القضاء .
- تعديل التشريعات الأساسية .
- العناية بدور المحاكم وتطوير وسائل العمل بها .

تطوير نظام الاحصاء القضائى :

يعتبر الإحصاء عنصرا اساسيا من العناصر التى يعتمد عليها لتحديد حجم المشاكل وحلها ، ولايقوم تخطيط سليم إلا على أساس إحصاء دقيق .

وقد لوحظ ان مجموعة الإحصاءات القضائية الرسمية القائمة لا تساعد على تحديد حجم المشاكل التى تواجه القضاء فى سبيل قيامه برسالته ، فهى لاتعطى صورة كاملة عن سير العمل وحجم المنازعات المتأخرة وأنواعها والمدة التى مضت عليها ، ويرجع ذلك إلى أن هذه الإحصاءات لا تتم بقصد التخطيط وانما تتم بقصد المراقبة ، وتشرف عليها الجهات التى تخضع لهذه المراقبة ، فضلا عن أن الجهات المذكورة ليست جهازا فنيا متخصصا يتبع الأصول العلمية الحديثة فى جمع الإحصاءات .

وقد ترتب على ذلك أن الإحصاءات المذكورة جاءت قاصرة عن إيضاح كثير من البيانات اللازمة للتخطيط كأنواع المنازعات المطروحة على المحاكم ، ولاسيما المنازعات التجارية ، ومنازعات العمل ، والإيجار وهى جميعا منازعات ازداد حجمها وازدادت أهميتها فى السنوات الأخيرة ، هذا فضلا عن أن الإحصاءات القائمة لا تتضمن أى تحليل يوضح مؤشرات ودلالات التزايد أو التناقص فى حجم المنازعات وأنواعها .

ان التخطيط السليم لا يقوم إلا على الإحصاء السليم الذى يتم

تحليله علميا للوصول إلى السياسة السليمة التى تواجه كل المتطلبات .

ولذلك فإنه يوصى بضرورة تطوير الإحصاء سواء بالنسبة للقضاء فى كافة مجالاته ، أو بالنسبة للأجهزة المعاونة له ، حيث تقوم به أجهزة فنية مدربة تتبع المجلس الأعلى للهيئات القضائية ، وتتولى تحليل الإحصاءات سنويا وتعرض عملها على المجلس ليتخذ مايراه من إجراءات لمواجهة أى قصور فى العمل أو التشريعات .

دعم الكفاية العددية لرجال القضاء :

على الرغم مما سبق بشأن قصور الاحصاءات القائمة عن توضيح المعالم كاملة ودقيقة فإنه لا مناص من الاستعانة بها إلى أن يتم تطويرها لرسم خطوط المستقبل .

وتشير الاحصاءات المذكورة ، وفقا لآخر إحصاء رسمى ١٩٧٨ ، إلى أن مجموع عدد القضايا المطروحة على المحاكم بلغ ٦،٦٦١،٤٣٦ قضية . وقد كان هذا العدد فى سنة ١٩٥٣ لايجاوز ١،٦٨١،٠٦٤ قضية ارتفع فى سنة ١٩٦٣ إلى ٣،٥٩٥،٧٤٠ قضية ، وفى سنة ١٩٧٣ إلى ٥،٤٧٧،٨٤٩ قضية . ويبين من هذا التطور فى عدد القضايا أن حجم العمل فى المحاكم قد تضاعف إلى ما يقرب من أربعة أمثال حجمه فى خلال خمسة وعشرين عاما .

ويرجع ذلك إلى طائفة من العوامل بعضها عوامل مشتركة ، تشترك فيها مصر مع جميع البلاد النامية ، وبعضها عوامل خاصة تتصل بأوضاعنا المحلية .

أما العوامل العامة فتتمثل فى النمو السريع فى عدد السكان بمعدلات عالية فى البلاد النامية ، وقد تضاعف عدد السكان فى مصر فى أقل من ثلاثين عاما ، فارتفع من ٢١ مليون نسمة فى سنة ١٩٥٢ إلى نحو ٤٢ مليون نسمة فى نهاية سنة ١٩٨٠ .

وتتمثل كذلك فى الاتجاه إلى التنمية الاقتصادية والتحول من الزراعة إلى الصناعة لزيادة الدخل القومى ، وما ترتب على ذلك من زيادة فى حجم التعامل ، وما صحب ذلك من تكدس سكانى لم تكن المدن مهيأة له .

وقد أدى هذا التكدس إلى زيادة كبيرة فى حجم المنازعات ، سواء من الناحية المدنية أو الجنائية ، فازدادت معدلات الجريمة نتيجة كثرة الاحتكاك فى التجمعات السكانية المكدسة ، وازداد حجم المنازعات المدنية بسبب اتساع النشاط الصناعى والتجارى ، وبرزت ألوان جديدة من المنازعات لم يكن لها من قبل أهمية تذكر كمنازعات إيجارات المساكن ومنازعات العمل . وقد أخذت هذه المنازعات تنمو فى مصر نموا سريعا فى السنوات الأخيرة ، حتى أصبحت تمثل نسبة عالية جدا من عدد القضايا المدنية المطروحة على المحاكم ، ولا أدل على ذلك من أن قضايا الإيجارات والعمل أصبحت تشغل نصف عدد الدوائر المدنية فى محكمة النقض ومحكمة استئناف القاهرة .

ولقد أشارت أبحاث الأمم المتحدة إلى أثر مشاكل التنمية الاقتصادية على زيادة حجم المنازعات فى الدول النامية ، وبحثت هذا الموضوع فى العديد من مؤتمراتها ، وتوافرت توصياتها على ضرورة أن تصحب خطط التنمية الاقتصادية خطط موازية للتنمية الاجتماعية ، بحيث يصاحب النمو الاقتصادى نمو مقابل فى الخدمات الاجتماعية كخدمات الإسكان والصحة والأمن والعدالة ، لا سيما فى مناطق التجمعات السكانية فى المدن الكبرى .

أما العوامل المحلية فتتمثل فى التحول الضخم فى حياتنا الاجتماعية والاقتصادية بعد ثورة سنة ١٩٥٢ ، وما صحب هذا التحول من صدور عدد هائل من التشريعات فى مجالات النشاط المختلفة ، فقد بلغ عدد القوانين التى صدرت فى الفترة من سنة ٩٥٠ إلى سنة ١٩٧٠ ٣٥٧٠ قانونا ، وقرابة ضعف هذا العدد من التشريعات الفرعية .

وقد أدى هذا التزايد فى عدد المنازعات القضائية أمام المحاكم نتيجة العوامل السابق بيانها إلى نوع من الخلل فى التناسب بين حجم العمل وبين عدد القضايا المعروضة . وظل هذا الخلل يتزايد عاما بعد عام نتيجة إضافة أعداد جديدة من القضايا لحجم العمل المتزايد حتى ناء الجهاز القضائى – برغم مايبذله رجاله من جهد مشكور – بأعبائه

الضخمة التى أصبحت تجاوز حدود طاقته ، وكانت النتيجة الحتمية أن ظلت نسبة كبيرة من المنازعات المعروضة على القضاء بغير فصل . ولكى يمكن تحديد مقدار العجز فى عدد رجال القضاء ينبغى أن تجرى مقارنة بين عدد القضايا المعروضة على كل مستوى من مستويات القضاء وبين المعدل المقبول لأداء رجال القضاء فى كل مستوى منها ، ولقد اتضح من المقارنة التى تمت بين إحصاء عام ١٩٧٨ ومعدل الأداء الذى قدرته وزارة العدل سنة ١٩٧٣ مدى القصور فى عدد رجال القضاء فى جميع درجات التقاضى ، فقد بلغ عدد القضايا الجزئية بعد استبعاد طلبات الأداء والأوامر الجنائية وقضايا تحقيق الوفاة والوراثة وغيرها من الاعمال التى لاتحتاج الى جهد كبير ٢٫٦٣١٫٠٩٦ قضية ، ولما كان معدل أداء القاضى الجزئى فى العام نحو ١٤٥٠ قضية فإن عدد القضاة الواجب توافره فى المحاكم الجزئية يبلغ ١٨١٥ قاضيا .

ويبلغ عدد القضايا المطروحة على المحاكم الابتدائية ٥٧٠٫٢٥٩ قضية . واذا كان معدل الأداء لرئيس المحكمة أو القاضى فى هذه المحاكم هو ٦٤٠ قضية فى العام فإن العدد الواجب توافره فى المحاكم الابتدائية ينبغى أن يكون ٨٩١ قاضيا ورئيس محكمة .

وبذلك يكون مجموع العدد الواجب توافره فى القضائين الجزئى والابتدائى هو ٢٧٠٦ قاض ورئيس محكمة ، فى حين أن هذا العدد كان ١٢٥٥ قاضيا ورئيس محكمة فى موازنة ١٩٧٨ ، ونقص فى موازنة ١٩٨٠ / ١٩٨١ إلى ١٢٤٦ – لذلك فإن مجموع العجز فى رجال القضاء العاملين بالمحاكم الجزئية والابتدائية يبلغ ١٤٦٠ قاضيا ورئيس محكمة ، أما بالنسبة لمحاكم الاستئناف فقد بلغ عدد القضايا المطروحة عليها ٧٧٫٣١٦ قضية ، ولما كان معدل أداء المستشار هو نحو ١٠٠ قضية فى السنة فإن العدد الواجب توافره من المستشارين يبلغ ٧٧٣ مستشارا ، فى حين أن العدد فى موازنة ١٩٧٨ كان ٥٥٢ مستشارا ، ارتفع فى موازنة ١٩٧٩ إلى ٥٧٠ مستشارا ، ثم فى موازنة ١٩٨٠ / ١٩٨١ إلى ٥٩١ مستشارا ، وبذلك يكون العجز فى محاكم الاستئناف ١٨٢ مستشارا .

فإذا انتقلنا الى محكمة النقض فإن مجموع الطعون المعروضة عليها بلغ ١٠٣٢٥ طعنا ، منها ٧٦٢٤ من الطعون المدنية و٢٧٠١ من الطعون الجنائية .

ولما كان معدل أداء المستشار بمحكمة النقض هو ٣٢ طعنا مدنيا ونحو ١٠٠ طعن جنائى فى العام ، فإن العدد الواجب توافره فى الدوائر المدنية يبلغ ٢٣٩ مستشارا ، وفى الدوائر الجنائية ٢٧ مستشارا ، بمجموع قدره ٢٦٥ مستشارا ، فى حين أن العدد فى موازنة ١٩٧٨ كان ٨٩ مستشارا ، ارتفع إلى ١١٠ فى ميزانية ١٩٧٩ ، ثم الى ١٢٦ مستشارا فى موازنة ١٩٨٠ / ١٩٨١ ، وبذلك يكون مقدار العجز فى مستشارى محكمة النقض هو ١٣٩ مستشارا .

ويبين مما تقدم أن الجهاز القضائى يعانى نقصا بالغا فى العدد ، إذ يبلغ مجموع العدد الواجب توافره ٣٧٤٤ قاضيا ورئيس محكمة ومستشارا ، فى حين أن العدد حاليا لايتجاوز ١٩٦٢ ، أى مايقرب من نصف العدد الواجب .

ويبين أيضا سوء توزيع القضاة على طبقات المحاكم فبينما تعانى المحاكم الجزئية والابتدائية نقصا بالغا فى العدد تتجاوز نسبته أكثر من ١١٧٪ ، تكاد لاتزيد نسبة العجز فى محاكم الاستئناف على نحو ٣٠٪ ، ويرجع ذلك إلى انعدام التخطيط ، وسياسة رفع الدرجات التى انتهجتها وزارة العدل فى بعض العهود .

وتجدر الاشارة الى أن العجز الضخم الذى تعانيه المحاكم الجزئية فى عدد القضاة لن يؤثر عليه كثيرا نظام قاضى المنازعات المدنية الصغيرة القيمة الذى سبق ان اقترحه المجلس فى تقريره السابق عن تيسير التقاضى .

وترتيبا على ما تقدم ، فان من الواجب تدارك هذا العجز فى أعداد رجال القضاء ، على أن استكمال هذا العجز دفعة واحدة فى مدة زمنية

قصيرة من الامور المستحيلة حتى مع توافر الموارد المالية اللازمة ، لذلك فان العمل القضائى يقتضى توفـر مستوى معين من الكفاية ليس من الميسور تدبيره ، لأن الجهات التى يمكن أن تمد القضاء بالعناصر الصالحة محدودة ، فالملاحظ عزوف المحامين الناجحين عن تولى مناصب القضاء ، وكذلك هيئات التدريس بكليات الحقوق ، لما فى العمل القضائى من مشقة مع قلة الجزاء . كما أن الهيئات القضائية المختلفة محدودة العدد ولاتحتمل التخلى عن عدد كبير من أعضائها . ومن ثم فليس هناك من سبيل الا الاعتماد على العناصر الصالحة من الخريجين الجدد ، وذلك عن طريق وضع سياسة ثابتة طويلة المدى تقوم على التوسع فى التعيين فى أدنى الدرجات (معاونى النيابة العامة ومساعديها) بحيث يمكن استيعاب أعداد كبيرة من الصالحين من الخريجين كل سنة ، على أنه ينبغى أن يصحب هذه السياسة تخطيط علمى سليم لتقدير المدة اللازمة لاستكمال العجز فى كافة الدرجات ، وتحديد الأعداد المطلوبة لذلك فى كل عام ، وهى أعداد لا ينبغى أن تقاس بحاجة النيابة العامة وحدها ، وإنما ينبغى أن تقاس بحاجة الجهاز القضائى فى مجموعه ، إذ ان جانبا من هذه الأعداد سوف يكون لحساب تغذية الدرجات الأعلى على مر السنين ، ومن الممكن أن يخصص جزء من هؤلاء الخريجين للأعمال المدنية منذ بدء عمله ، وهذا يدخل فى نطاق موضوع النيابة المدنية الذى تجرى دراسته فى المجلس كما ينبغى أن يكون فى الحسبان كذلك عند التخطيط لاستكمال العجز القائم نسبة التزايد السنوى فى عدد القضايا ، وكافة توقعات المستقبل واحتمالاته ، حتى لا نعود إلى مواجهة المشكلة من جديد .

لكل ما تقدم فإنه يوصى بضرورة رسم خطوط أساسية لزيادة عدد رجال القضاء على النحو المشار إليه آنفا والالتزام بهذه الخطوط .

دعم الكفاية العلمية لرجال القضاء :

كان من نتائج نقص عدد القضاة ان زادت أعباؤهم ، مما أدى إلى إرهاقهم بما يزيد على طاقتهم ، وقد أثر ذلك على مستوى الأداء ، ولكن هذا النقص لم يكن وحده السبب الذى أدى إلى هذه النتيجة ، بل إن عوامل أخرى ساهمت فى ذلك ، وتتمثل هذه العوامل فى عدم توافر المراجع العلمية لرجال القضاء ، وعدم تزويدهم بالمبادىء القضائية التى تقررها محكمة النقض وبالتشريعات فى الوقت المناسب ، والانغلاق القضائى ، وعدم العناية بالإعداد الفنى لرجال القضاء ، وانعدام حوافز الترقية للمتميزين منهم ، وعدم تطبيق نظام تخصص القضاة .

كل هذه العوامل ينبغى أن تواجه عند وضع سياسة المستقبل لدعم الكفاية العلمية لرجال القضاء .

توفير المراجع العلمية والمبادىء القضائية والتشريعات :

إن الوضع القائم بالنسبة للمكتبات فى دور المحاكم يوضح إلى أى حد أهمل هذا الجانب ولم يعتن به ، ذلك أنه لاتوجد مكتبات فى المحاكم الجزئية ، البالغ عددها ٢١٩ محكمة ، مع أن القاضى فى هذه المرحلة يكون فى أمس الحاجة إلى المراجع القانونية ، أما المكتبات الموجودة بباقى درجات القضاء فإنها تعانى نقصا كبيرا فى المراجع الحديثة .

لهذا فإنه ينبغى إنشاء مكتبات قانونية تضم المراجع الاساسية والحديثة فى كافة المحاكم الجزئية ، وتدعيم المكتبات فى باقى المحاكم بأحدث المراجع ، على أن تضم المكتبات كتب الفقه الإسلامى التى تعتبر بحق الأعمال التحضيرية لجميع التشريعات التى يتعين إصدارها وفقا لأحكام الشريعة الاسلامية ، تنفيذا لما قضى به الدستور من أن الشريعة الإسلامية هى المصدر الرئيسى للتشريع .

ويرتبط بمفهوم المكتبات والمراجع ضرورة تزويد القضاة بالمبادىء القضائية التى تصدرها محكمة النقض فور صدورها ، لأهمية ذلك بالنسبة للقضاة أنفسهم ، ولتوفير الوقت للفصل فى المنازعات ، لأن عدم علم القضاة بهذه المبادىء يترتب عليه إطالة أمد نظر المنازعات ، كما أن عدم تزويد القضاة بالتشريعات فور صدورها أمر خطير يسهم فى تأخير الفصل فى القضايا ، ويحدث ارتباكا فى الأحكام .

وقد أدرك كثير من النظم القضائية خطورة غيبة المبادىء القضائية

والتشريعات عن نظر القضاة ، وذهب بعضها إلى استخدام الحاسبات الالكترونية لتيسير العلم الفورى بالمبادىء القضائية ، وتعتبر تجربة ايطاليا بإنشاء مكتب المبادىء الالكترونى الملحق بمحكمة النقض تجربة رائدة فى هذا المجال ، فقد زودت ذاكرة الحاسب الالكترونى بالاف المبادىء التى أصدرتها المحكمة فى مختلف مسائل القانون ، مع إضافة مايجد فيها فور صدوره ، كما زودت بجميع المراجع العلمية وأحدث التطورات الفقهية فى كل مسالة ، مع استمرار إمدادها بمـا يستجد فيها ، بحيث يتسنى الحصول على هذه المعلومات فى دقائق معدودة ، بل لقد ألحقت بهذا المكتب شبكة تليكس تستطيع أى محكمة أيا كان موقعها فى إيطاليا أن تحصل عن طريقها على المبادئ والمعلومات .

ومن الممكن إستخدام الحاسبات الالكترونية على النحو سالف الذكر فى تزويد القضاة بالتشريعات فور صدورها ، وما يطرأ عليها من تعديلات .

وإذا كانت الاستعانة بالحاسبات الالكترونية فى مجال العدالة تعتبر طفرة كبيرة تكلف المبالغ الطائلة ، إلا أنه من الضرورى البدء فيها لأهميتها ، خاصة وأننا نعانى الكثير من السلبيات بسبب عدم التمكن من ملاحقة المبادىء القضائية . والأمر أخطر فى مجال التشريع لأن التشريعات الجديدة لاتصل إلى القضاة إلا بعد مدة غير قليلة من صدورها ، مع صدور الأعداد الضخمة من التشريعات التى وصلت بعد عام ١٩٥٢ الى بضعة آلاف . وهذا الفيض من التشريع تضمه عشرات المجلدات دون تنسيق أو تبويب ، الأمر الذى يجعل تتبع التشريع فى موضوع معين أمرا بالغ الصعوبة ، وغير مأمون العاقبة .

الانفتاح القضائى :

ولعل من بين العوامل التى أثرت على مستوى العمل الفنى فى القضاء ما يمكن تسميته بالانغلاق القضائى ، وقد شمل هذا الانغلاق مجالين : أولهما الشريعة الاسلامية المصـدر الرئيسى للتشريع ، وثانيهما : عدم الانفتاح قضائيا على العالم من حولنا . فالملاحظ أنه لا يتسير للقضاة الاطلاع على كتب الفقة الاسلامى التى تضم ذخيرة علمية ، وتعتبر أعمالا تحضيرية للتشريعات التى يتم إعدادها طبقا لأحكام الشريعة الاسلامية . ويرجع ذلك إلى خلو مكتبات المحاكم من هذه الكتب وإلى صعوبة الاطلاع على الكتب المذكورة والبحث فيها ، ولذلك يوصى بضرورة تزويد المكتبات بالمراجع الفقهية الإسلامية ، وكذلك بدعوة الأزهر والعاملين فى مجالات الفقه الاسلامى إلى العمل على إخراج هذه المراجع فى صورة ميسرة ، لتمكين الباحث من الاطلاع عليهـا فى سهولة ، وربما كانت تجربة فهرسة أحد هذه الكتب خطوة رائدة على هذا الطريق .

أما الانغلاق القضائى عن العالم فإنه يتمثل فى عدم متابعة رجال القضاء لتطور الفقه والتشريع وأحكام القضاء فى الخارج ، لضعف مستوى اللغات الأجنبية ، وصعوبة الحصول على المراجع الاجنبية التى تكلف الكثير من العملة الصعبة ، حتى أن مكتبة محكمة النقض قد انقطعت عنها مجموعات الأحكام الأجنبية منذ عشر سنوات .

ولابد من العمل على علاج هذا الأمر عن طريق النهوض بمستوى اللغات الاجنبية بين القضاة ، وتوفير المراجع ومجموعات الأحكام الأجنبية ، وبخاصة فى مكتبات محكمة النقض ومحاكم الاستئناف ، وكذلك ينبغى الإفادة من المنح العملية التى تقدمها بعض الدول الأجنبية بناء على اتفاقات تتم فى هذا المجال ، وإيفاد بعثات قصيرة المدة إلى بعض الدول التى تربطنا بها علاقات قديمة فى مجال الفكر القانونى .

الإعداد الفنى والدراسات القضائية :

وفى مجال دعم الكفاية العلمية لرجال القضاء تعرض مسألة إعداد المبتدئين منهم للقيام بأعمالهم على خير وجه وتنشيط المعلومات ، وإجراء التدريبات والدراسات لهم بعد ذلك فى مراحل عملهم المختلفة ، وذلك أنه توجد فجوة بين الدراسة النظرية وبين التطبيق العملى فى الحياة القضائية .

لذلك فقد اتجهت بعض الدول كفرنسا إلى إنشاء معهد للقضاء ،

ينظم للقضاة – قبل ممارسة العمل القضائي – دراسات لتأهيلهم من الناحيتين العملية والتطبيقية لحمل أمانة القضاء ، بالإضافة إلى دورات أخرى اختيارية للقضاة العاملين ، لبحث ما يعترضهم من المشاكل القانونية ، واتجهت إيطاليا إلى الأخذ بنظام القاضي المستمع ، وهو نظام مقتضاه أن يلحق القاضي المبتدئ بإحدى دوائر المحكمة ، ويشترك في بحث القضايا دون أن يكون له صوت معدود في المداولة ، ويمكن أن يعهد إليه ببعض الإجراءات البسيطة كسؤال شاهد أو إجراء معاينة أو بتحضير بعض القضايا ، ومن ثم فمن الواجب أن تتضمن السياسة القضائية العمل على تدريب المبتدئين في النيابة العامة على أعمالهم تدريبا عمليا ، بالإضافة إلى تدريس بعض العلوم الجنائية التي لايتيسر دراستها في كليات الحقوق ، على أن يجرى التنسيق في هذا الشأن مع الكليات المذكورة ، وذلك لتنشيط معلومات القاضي عند تعيينه لأول مرة لتولي مسئولية القضاء ، وتزويده بالمعلومات التي تؤهله للقيام بهذه المسئولية .

ولقد اتخذت وزارة العدل خطوة محمودة في هذا السبيل ، بإنشاء المركز القومي للدراسات القضائية بالقرار الجمهوري رقم ٣٤٧ لسنة ١٩٨١ .

ويوصى في هذا الشأن بالنسبة لمركز الدراسات القضائية :

* أن تكون للدراسة فيه صفة الإلزام وأن تكون درجة التحصيل فيه التي تقدر في نهاية الدورات عنصرا من عناصر تقدير كفاية رجل القضاء ، تضاف إلـى العناصر الأخرى التي تستمد من التفتيش على عمله .

* أن يركز برنامج الدراسة على الفقه الإسلامي وتاريخ القضاء في الإسلام .

* أن يعنى بالدراسات العملية قدر العناية بالدراسات النظرية .

* أن يتم التنسيق بين المركز وكليات الحقوق في شأن مناهج الدراسة .

الحوافز :

لما كان تشجيع العناصر الممتازة من أهم الأمور التي تدفع الى الإجادة والتفوق ، وتبعث على المنافسة وبذل المزيد من الجهد ، لتحقيق مستوى أرفع من الثقافة – فانه ينبغي أن يكون من خطوط السياسة القضائية تقرير الحوافز للمتميزين من رجال القضاء ، على أن يكون مفهوم هذه الحوافز هو تقرير بعض الميزات للقاضي الكفء المتميز في عمله ، ولا يدخل في مضمونها منح القاضي ميزة مالية لفصله في أكبر عدد من القضايا لما ينطوي عليه ذلك من خطورة لإخلاله بإجادة العمل القضائي .

ولهذا فإنه يوصى بأن يكون للتميز حق في الترقية قبل دوره ، على أن توضع الضمانات اللازمة لذلك في نطاق أقدمية مقبولة في الكادر القضائي . وكذلك النظر في إعطاء المتميز أولوية في البعثات والمنح الخارجية .

تخصص القضاء :

إذا كان التخصص في كل مجالات العلم والعمل هو السبيل الأمثل للاحاطة والاجادة والتعمق ، فإن تخصص القاضي في نوع معين من المنازعات بعد أن تعددت أشكالها وتضخمت التشريعات التي تحكمها ، أصبح ضرورة لازمة للارتفاع بمستوى الأداء ، وهو مبدأ أخذت به كثير من النظم القضائية ، ونادت به المؤتمرات الدولية خاصة في مجال القانون الجنائي ، ورغم أن المشرع المصري أخذ به إلا أنه لم يجد طريقه للتنفيذ ، لما يعترض تطبيقه من صعوبات عملية تتصل بقواعد النقل والترقية .

على أنه أصبح من الضروري تطبيق هذا المبدأ لما يحققه من رفع مستوى الأداء ، ومن تيسير على القضاة في أداء أعمالهم ، ولا محل لتخصيص كوادر مستقلة لكل مجال من مجالات العمل القضائي ، لما يرتبه ذلك من مفارقات في الترقية ، بل يجب الابقاء على كادر موحد ، ويجرى تنفيذ التخصص في كل حركة قضائية ، على أن تواجه المشاكل

التى تثور حتى يستقر الوضع فى النهاية ، ولا محل لإرجاء تنفيذ هذا المبدأ على الاقل بالنسبة لمستشارى محاكم الاستئناف ومحكمة النقض .

تعديل التشريعات الأساسية

التشريع هو عماد عمل القاضى ومصدره فى استيفاء القاعدة القانونية التى يطبقها فيما يعرض عليه من منازعات ، ولاشك أنه كلما كان التشريع واضحا وكاملا ، يسر ذلك من مهمة القاضى ووفر عليه الكثير من الوقت والجهد .

والتشريع كالكائن الحى يتطور بتطور الحياة ليواكب المتطلبات ومن هنا كان تعديله عندما تتغير الظروف والأوضاع أمرا واجبا لكى يحقق للمجتمع أهدافه .

ولقد حظيت التشريعات الإجرائية بالحظ الأوفر من التعديل ، اعتقادا بأنها هى التى تعالج مشكلة العدالة . ومع ذلك فلم يتحقق الهدف المنشود ، وظلت أغلب التشريعات الموضوعية الأساسية دون تعديل ، رغم مرور أكثر من قرن على صدورها ، مثل : القانون التجارى والقانون البحرى ، رغم ماشمل المعاملات التجارية والبحرية من تطور هائل ، فأصبح هذان التشريعان متخلفين تخلفا خطيرا عن مواكبة متطلبات العصر ، مما ألقى عبئا ثقيلا على رجال القضاء عند الحكم فى القضايا التى يحكمها التشريعان المذكوران ، ومن التشريعات الأساسية الموضوعية التى عدلت : تشريعات ينبغى إعادة النظر فيها ، لأن آخر تعديلات لها لم تطابق ماوصل إليه العلم القانونى من تقدم ، ومن هذه التشريعات قانون العقوبات الذى مازال يطبق سياسة عقابية متخلفة ، تركز كل اهتمامها على الجريمة والعقوبة ، دون نظر لشخص المجرم ، وهذه السياسة هجرتها التشريعات العقابية الحديثة التى طبقت نظم التدابير الوقائية ومبادىء التفريد القانونى والقضائى للعقوبة ، وغير ذلك من النظم التى أوصت بها مؤتمرات الأمم المتحدة وغيرها من الهيئات الدولية .

لذلك فقد أصبح من الضرورى العمل على تطوير التشريعات الأساسية الموضوعية ، لكى تضع بين يدى القاضى قواعد متطورة واضحة الصياغة ميسرة التطبيق .

العناية بدور المحاكم وتطوير وسائل العمل بها

لا شك أن مبنى المحكمة يمثل عنصرا هاما من عناصر توفير العدالة ، ولقد وصلت دور المحاكم فى مصر إلى حالة لا يمكن السكوت عليها ، وعلى الرغم من المحاولة التى جرت لتدارك هذا الموقف بفرض رسوم على المتقاضين لبناء دور المحاكم ، إلا أن الوضع مازال ينذر بتفاقم المشكلة لأن هذه الرسوم لا تكفى وحدها لمواجهة الحالة السيئة التى وصلت إليها مبانى المحاكم فى جميع أرجاء البلاد ، ذلك أن موازنة صندوق مبانى المحاكم المخصصة للمبانى لاتتعدى المليون ونصف سنويا ، مع أن تكلفة إقامة مبنى مجمع لمحكمة جزئية يبلغ مليون جنيه حسب أسعار عام ١٩٨٠ ، وتكلفة اقامة مبنى مجمع محكمة كلية حسب أسعار نفس العام يبلغ ٦ مليون جنيه ، ومن ثم فانه يجب أن تسهم الدولة فى تدعيم صندوق مبانى المحاكم بمبالغ سنوية ، على أن يوضع برنامج زمنى لعلاج هذه المشكلة ، ولعل من المفيد أن يضم مبنى المحكمة جميع الأجهزة المعاونة للقضاء كمكتب الخبراء والطب الشرعى وإدارة قضايا الحكومة ، ويضم كذلك مسكنا للقاضى وعضو النيابة .

أما بالنسبة لوسائل العمل فإننا ما زلنا – رغم المحاولات التى جرت أخيرا – نزاول العمل فى المحاكم بطرق عتيقة وبدائية ، وقد آن الأوان للاستعانة بما وصل إليه تقدم العلم فى أعمال المحاكم ، كالتسجيل الصوتى لإجراءات المحاكم والتصوير الضوئى للأوراق القضائية والمستندات والميكروفيلم لحفظ القضايا .

ومن ثم فإنه يوصى بوضع برنامج زمنى محدد لمواجهة إعادة بناء المحاكم التى تداعت ، وتوفير المبانى للمحاكم التى أصبحت عاجزة عن استيعاب ظروف العمل ، وتقدير المبالغ السنوية اللازمة لذلك ، وتدعيم إيرادات صندوق مبانى المحاكم بمـــا يحتاجه سنويا لمواجهة هذا البرنامج .

التوصيات

على ضوء مـــــا تقدم ومادار فى المجلس من مناقشات – يوصى بما يلى :

* تطوير نظام الإحصاء سواء بالنسبة للقضاء فى كافة مجالاته ، أو بالنسبة للأجهزة المعاونة ، بحيث تقوم به أجهزة فنية مدربة تتبع المجلس الاعلى للهيئات القضائية ، تتولى تحليل الإحصاءات سنويا ، وتعرض عملها على المجلس ليتخذ مايراه من إجراءات لمواجهة أى قصور فى العمل أو التشريع .

* وضع برنامج زمنى للعمل على سد النقص الحالى فى أعداد رجال القضاء فى كافة مجالاته ، وكذلك توفير الأعداد المطلوبة لمواجهة احتياجات المستقبل ، عن طريق زيادة أعداد الذين يعينون من الخريجين الجدد ، وتنظيم توزيعهم منذ التعيين توزيعا تخصصيا لمواجهة الاحتياجات المطلوبة على مدى سنوات البرنامج .

* العمل على إنشاء المكتبات فى المحاكم التى تخلو منها ، ودعم المكتبات القائمة بتزويدها بالمراجع الفقهية الإسلامية والعربية ، والمراجع الأجنبية ، ومجموعات الأحكام المصرية والأجنبية .

* البدء فى الاستعانة بالحاسبات الالكترونية لتوفير العلم بالمبادىء القضائية والتشريعات فور صدورها ، مع العمل على تنظيم نشر هذه العناصـــــر الضرورية للقاضـــــى بحيث يتـــم تزويـــــده بها فى أقرب وقت .

* العمل على النهوض بمستوى اللغات الاجنبية لرجال القضاء عن طريق تنظيم دورات لدعم دراسة هذه اللغات ، والإفادة من المنح العلمية فى مجال الثقافة القانونية ، والتوسع فى إيفاد بعثات قصيرة المدى ، للوقوف على تطور الفكر القانونى والقضائى .

* التركيز فى برامج المركز القومى للدراسات القضائية على الدراسات العملية والدراسات الخاصة بمبادىء الفقه الاسلامى ، وتاريخ القضاء فى الاسلام ، على أن يتم التنسيق بين المركز وكليات الحقوق بشأن مناهج الدراسة .

* الأخذ بنظام الإلزام فى التدريب القضائى ، واعتبار نتائجه عنصرا من عناصر تقدير كفاية رجل القضاء .

* دعوة الأزهر والهيئات العاملة فى مجال الفقه الاسلامى إلى العمل على تيسير الاطلاع على المؤلفات التى تحوى ذخيرة طيبة من هذا الفقه بالطرق المناسبة لذلك ، ومن بينها نشرها مفهرسة فهرسة حديثة تسهل مهمة الباحث .

* تطبيق مبدأ أحقية رجل القضاء المتميز فى الترقية قبل دوره ، على أن توضع الضمانات اللازمة لذلك ، وأن تحدد نسبة من يرقى على هذا الأساس فى كل حركة قضائية ، وذلك فى نطاق أقدمية مقبولة فى الكادر ، مع إعطاء المتميز أولوية فى البعثات والمنح الخارجية .

* تنفيذ مبدأ تخصص القضاء ، ومواجهة ما يمكن أن يعوقه على مدى بضع سنوات ، حتى يتحقق له الاستقرار . على أن يتم ذلك فورا بالنسبة للمستشاريـــــن فى محكمة النقض ومستشارى محاكم الاستئناف .

* العمل على تطوير التشريعات الأساسية الموضوعية لكى تضع بين يدى القاضى قواعد متطورة الصياغة ميسرة التطبيق .

* وضع برنامج زمنى محدد لمواجهة إعـــــادة بناء المحاكم التى تداعت ، وتوفير المبانى للمحاكم التى أصبحت عاجزة عن استيعاب ظروف العمل ، وتقدير المبالغ السنوية اللازمة لذلك ، وتدعيم إيرادات صندوق مبانى المحاكم بما يحتاج سنويا ، لمواجهة هذا البرنامج ، وذلك من موازنة الدولة وغيرها من الموارد .

* تطبيق نظام التسجيل الصوتى لاجراءات المحاكم والتصوير الضوئـــــى للاوراق القضائية والمستنـــــدات والميكروفيلـــــم لحفظ القضايا .

اتجاهات عامة لتيسير التقاضى

إن مجال تيسير العدالة ، وهو الهدف الذى تتغياه السياسة القضائية الرشيدة ، مجال متشعب ، فهو إلى جانب مايشمله من النظر فى النظام القضائى على النحو الذى سبق عرضه فى الدورتين السابقتين للمجلس ، فإنه ينطوى على أمور تتعلق بسرعة الفصل فى القضايا ، وتيسير تنفيذ الأحكام الصادرة فيها .

وقد تمت دراسة بعض الأمور التى تعطل الفصل فى القضايا وتعوق تنفيذ الاحكام ، وتبلورت هذه الدراسة فى موضوعات ثلاثة :

أولها : إعادة النظر فى الإعلانات التى يتطلبها التشريع القائم وتؤدى إلى تعطيل نظر الدعاوى ، وصولا إلى ما يمكن إلغاؤه من هذه الإعلانات ، وما يمكن تنظيمه بصورة أفضل ، لتيسير التقاضى دون مساس بضمانات المتقاضين .

وثانيها : إلغاء ما يشكل عبئا ويثقل كاهل القاضى ، ويحول بينه وبين الانطلاق لإنجاز أكبر عدد ممكن من القضايا ، دون مساس بحسن سير العدالة .

وثالثها : العناية بتيسير تنفيذ الأحكام ، وإعادة النظر فى النظام القائم فى هذا المجال .

أولا : اعادة النظر فى بعض الإعلانات التى ينظمها التشريع القائم :

لوحظ أن التشريع القائم يستلزم توجيه بعض الإعلانات أثناء سير الدعوى دون مقتض جدى . بحيث يمكن إلغاء هذه الإعلانات بغير مساس بضمانات التقاضى ، كما أن القانون ينظم إجراء الإعلان فى بعض الصور بطريقة غير سليمة ، ومن ثم فإن الواجب يقتضى مواجهة هذه العيوب بإلغاء بعض الإعلانات وتنظيم البعض بصورة سليمة .

إعلانات يمكن الاستغناء عنها تبسيطا للإجراءات :

ومن أمثلة هذه الإعلانات :

– ما ينص عليه قانون المرافعات ، من أنه إذا تخلف المدعى عليه وحده فى الجلسة الأولى ، ولم يكن قد أعلن لشخصه ، فإنه يجب على المحكمة – فى غير الدعاوى المستعجلة – تأجيل نظر القضية إلى جلسة تالية يعلن المدعى بها الخصم الغائب . وإذا تعدد المدعى عليهم ، وكان البعض قد أعلن لشخصه والبعض الآخر لم يعلن لشخصه ، وتغيبوا جميعا أو تغيب من لم يعلن لشخصه ، وجب على المحكمة – فى غير الدعاوى المستعجلة – تأجيل نظر الدعوى الى جلسة تالية ، يعلن المدعى بها من لم يعلن لشخصه من الغائبين ، ومعنى ذلك أنه رغم إعلان المدعى عليه أو المدعى عليهم إعلانا قانونيا صحيحا لحضور الجلسة الأولى ، فإن القانون يستوجب – فى غير الدعاوى المستعجلة – إعادة إعلانهم لجلسة أخرى اذا لم يكن الاعلان الأول قد تم شخصيا .

وقد أصبح تطلب هذا الإجراء مجالا خصبا لتعطيل الفصل فى الدعاوى من جانب كثير من المدعى عليهم ، إلى حد أن البعض منهم – رغم إعلانهم إعلانا قانونيا صحيحا لغير شخصهم – يعمد الى عدم إثبات حضوره فى القضية على الرغم من وجوده بقاعة الجلسة ، وذلك توصلا إلى تأجيل الدعوى ، كسبا للوقت أو إضرارا بالخصم . ولذلك وجب التقليل ما أمكن – من الحالات التى يتعين فيها إعادة إعلان المدعى

عليه المتغيب عن الجلسة الأولى ، وذلك بعدم اشتراط هذا الإجراء إلا فى الدعاوى التى يصدر فيها الحكم نهائيا ، إذا كان المدعى عليه لم يعلن لشخصه ، بمعنى أنه لا ضرورة لإعادة الإعلان فى الدعاوى التى يصدر الحكم فيها غير نهائى ، ولوكان المدعى عليه لم يعلن لشخصه ، ولا ضرورة له أيضا فى الدعاوى التى يصدر الحكم فيها نهائيا ، إذا كان المدعى عليه قد أعلن لشخصه . وتطبق المبادىء سالفة الذكر أيضا فى حالة تعدد المدعى عليهم . ولاشك أن الأخذ بهذا الرأى من شأنه أن يسهل إجراءات سير الدعوى ويمنع تعطلها ، دون أن يمس الضمانات الواجبة للمدعى عليه ، لأن المدعى عليه الذى لن يعاد إعلانه ، اما أن يكون قد أعلن إعلانا قانونيا مخاطبا مع شخصه ، فان هو لم يحضر الجلسة التى أعلن بها فلا يلومن إلا نفسه . وإما أن تكون الدعوى التى أعلن بها من الدعاوى التى يجوز استئناف الحكم الصادر فيها ، فيكون أمامه سبيل الإستئناف لإبداء أى تضرر من الإعلان الذى وجه اليه دون حاجة لإعادة إعلانه .

– ومن الأمثلة أيضا على الحالات التى يستوجب القانون فيها الإعلان بغير مقتض جدى ، حالة التقرير بفتح باب المرافعة فى الدعوى المحجوزة للحكم . ذلك أنه من المقرر قانونا فى حالة مد أجل النطق بالحكم ، أو فى حالة صدور قرار من المحكمة بتاجيل الدعوى من جلسة إلى أخرى ، ان النطق بهذا القرار أو ذاك يعتبر اعلانا للخصوم ، وان لم يحضروا جلسة النطق به . أما إذا قررت المحكمة فتح باب المرافعة فى الدعوى المحجوزة للحكم ، فلا يجوز لها أن تعتبر النطق بهذا القرار بمثابة إعلان للخصوم الذين لم يحضروا جلسة النطق به ، بل يتعين إعلان هؤلاء بالجلسة الجديدة التى تقررفيها فتح باب المرافعة فى الدعوى . وما أكثر ما تتعطل الدعاوى فى تلك المرحلة ، عند اشتراط إعلان من لم يحضر النطق بالحكم ، خصوصا فى الدعاوى التى يتعدد فيها الخصوم ، وقد يختلف – وهو الغالب – موطن كل منهم ، وقد يكون موطن بعضهم خارج الجمهورية ، مما يضيع وقتا طويلا من عمر الدعوى ، ويثقل كاهلها بتلك الإعلانات بغير مقتض جدى ، ويجعل القضية معرضة للتعثر فى متاهات الإعلان بما ترتبه من عقبات ، ومن احتمال قيام دفوع ببطلان تلك الإعلانات . ولذلك يحسن اعتبار النطق بقرار فتح باب المرافعة فى الدعوى المحجوزة للحكم إعلانا للخصوم بالموعد الجديد ، وذلك أسوة بالنطق بقرار مد اجل الحكم فيها ، أو بقرار التاجيل من جلسة إلى جلسة ، إذ ليس ثمة مقتضى جدى ، يدعو لإعلان الخصوم بالجلسة التى فتح لها باب المرافعة ، ما دام سير الجلسات متتابعا فى تسلسل لم يعترضه عائق ، وليس فى ذلك إعنات لمن لم يحضر جلسة النطق بقرار فتح باب المرافعة فى الدعوى ، إذ المفروض فيه – حسب طبائع الأشياء بالنسبة للشخص العادى المعنى بأموره – أن يتابع سير دعواه سواء قبل إقفال باب المرافعة فيها أو بعده ، مادام سير الجلسات فيها متتابعا بغير عائق . أما إذا انقطع تسلسل الجلسات لأى سبب من الأسباب ، كان يصادف يوم الجلسة التى كانت محددة أصلا للنطق بالحكم يوم عطلة مثلا ، فعندئذ يتعين إخطار الخصوم الذين لم يحضروا جلسة النطق بالحكم ، على أن يتم هذا الاخطار بكتاب مسجل يرسله قلم الكتاب إلى طرفى الخصومه الذين لم يحضروا جلسة النطق بقرار فتح باب المرافعة .

– وجريا على النهج السابق ، فانه لاضرورة لإخطار الخصم بالجلسة التى تحددها المحكمة عند الحكم بعدم اختصاصها بنظر الدعوى وإحالتها الى المحكمة المختصة ، أو عند الحكم بالإحالة للارتباط أو لقيام النزاع ذاته أمام محكمتين ، وكل ذلك اكتفاء بالنطق بالحكم واعتبار النطق به إعلانا للخصوم بالجلسة الجديدة المحددة أمام المحكمة المحال اليها الدعوى ، وذلك لما سبق إيضاحه من أن الشخص العادى المعنى بأموره مفروض فيه أن يتابع سير دعواه فى الجلسات ولو قفل باب المرافعة فيها ، مادام سير الجلسات فيها متتابعا فى تسلسل لم يعترضه عائق .

إعلانات يعاد تنظيمها تبسيطا للإجراءات :

ومن أمثلة ذلك :

– ما لوحظ من أن المحضر قد يسلم صورة الإعلان فى موطن المعلن

إليه إلى شخص لا يدرك أهمية هذا الإجراء ، بسبب صغر سنه أو إصابته بالعته أو البله ، وقد يتم تسليم صورة الإعلان إلى شخص متواطىء مع المعلن أو تربطه به مصلحة ، كما لو قام المحضر بتسليم بواب المنزل صورة الإعلان الموجه من المالك إلى المستأجر . ومثل هذه العيوب يمكن تلافيها بالنص على منع تسليم الإعلان إلى شخص يدل ظاهره على عدم تقديره لقيمة الورقة المسلمة إليه ، أو إلى شخص يكون له أو لمن يمثله مصلحة ظاهرة تتعارض ومصلحة المراد إعلانه .

– ومن الأمور التى تثير صعوبات إجرائية فى العمل ، الإعلانات التى توجه إلى الأشخاص الذين يقع موطنهم خارج الجمهورية ، فهذه الإعلانات تسلم صورتها الى النيابة العامة التى تقوم بإرسالها إلى وزارة الخارجية لتوصيلها بالطرق الدبلوماسية إلى المعلن إليه . ولما كان الإعلان بهذه الصورة يستغرق وقتا طويلا يؤخر الفصل فى القضايا ، فإنه يحسن تعديل هذا الوضع بإلزام كل من يسافر للإقامة بالخارج أن يتخذ محلا مختارا فى مصر لإعلانه فيه بالدعاوى التى تقام عليه ، وأن يثبت هذا المحل فى طلب استخراج جواز السفر ، وإلا جاز إعلانه فى النيابة العامة على النحو المتبع حاليا ، مع إخطاره فى محل إقامته فى الخارج بخطاب مسجل ، وينتج الإعلان أثره من تاريخ تسليم الإعلان للنيابة العامة .

ثانيا : تخفيف بعض الأعباء الملقاة على عاتق القاضى :

ومن أمثلة ذلك :

زيادة نصاب استئناف أحكام المحاكم الجزئية :

لا شك أن قيمة العملة قد اختلفت الآن اختلافا كبيرا عما كانت عليه عند وضع النصوص الأولى التى حددت نصاب الاختصاص العادى للمحكمة الجزئية والكلية ونصاب الاستئناف ، ولذلك فقد عمد المشرع فى سنة ١٩٨٠ إلى زيادة نصاب الاختصاص العادى للمحكمة الجزئية ، بجعلها تختص بنظر المنازعات التى لاتزيد قيمتها على خمسمائة جنيه بدلا من ٢٥٠ جنيها وهكذا اتسعت رقعة المنازعات التى يقترب فيها القاضى من المتقاضين من جهة ، وأضحى الوضع أكثر ملاءمة مع القيمة الحالية للعملة من جهة أخرى . وقد كان حريا بالمشرع – لنفس العلة – النص أيضا على زيادة النصاب الانتهائى بالنسبة لأحكام المحاكم الجزئية ، ولكنه لم يفعل لغير علة واضحة ، ومن هنا فإن الأمر يستوجب رفع النصاب الانتهائى بالنسبة للأحكام المذكورة إلى مائة جنيه بدلا من خمسين جنيها ، بحيث تصبح أحكام هذه المحاكم انتهائية اذا لم تزد قيمة المنازعة على مائة جنيه .

إزالة اللبس فى بعض المسائل المختلف عليها :

يتعثر سير القضايا وتتعقد الإجراءات بسبب اختلاف وجهة النظر فى القانون ، مما يقتضى إزالة الغموض لتسير الإجراءات سيرا واضحا مما يكون له أثره فى سرعة إنجاز القضايا وتيسير الأمر على القاضى والمتقاضى . ومن أمثلة ذلك ما ينص عليه قانون المرافعات بشأن بدء ميعاد الطعن فى الحكم ، وما أورده بشـــــأن وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه .

بدء ميعاد الطعن فى الحكم :

ينص القانون كأصل عام على أن ميعاد الطعن فى الحكم يبدأ من تاريخ النطق به ، ولكنه يستثنى بعض الحالات وينص على أن ميعاد الطعن فى الحكم فيها لا يبدأ إلا من تاريخ إعلانه إلى المحكوم ضده . ومن بين هذه الحالات تخلف المحكوم ضده عن الحضور ، أو تقديم مذكرة فى جميع الجلسات التالية لتعجيل الدعوى بعد وقف السير فيها . والوقف فى قانون المرافعات معنى اصطلاحى ، ومن ثم فقد ثار الخلاف حول ما إذا كان هذا النص يتسع ليشمل جميع الصور التى يتعطل فيها سير الدعوى لأى سبب ، كالعطلة الرسمية غير المتوقعة ، والخطأ فى تحديد الجلسة ، أم أنه قاصر على الوقف بالمعنى الاصطلاحى فى قانون المرافعات . وحسما لهذا الخلاف وتيسيرا للإجراءات وتحقيقا للعدالة ، ينبغى تعديل النص القائم بحيث يبدأ ميعاد الطعن فى الحكم من تاريخ إعلانه إلى المحكوم ضده فى الاحوال التى

يكون فيها قد تخلف عن الحضور في جميع الجلسات التالية لتعجيل الدعوى ، بعد امتناع سيرها سيرا متسلسلا لأى سبب من الأسباب .

ومن بين الاستثناءات التى تجعل بدء ميعاد الطعن من تاريخ إعلان الحكم لا النطق به ، حالة ما إذا حدث سبب من أسباب انقطاع الخصومة ، كوفاة أحد الخصوم ، أو فقده أهلية الخصومة ، أو زوال صفة النائب عنه ، وصدر الحكم دون اختصام من يقوم مقام الخصم الذى توفى ، أو فقد أهليته للخصومة ، أو زالت صفته .

وإذا كان الأصل المقرر فى انقطاع الخصومة أن يحدث سبب الانقطاع قبل إقفال باب المرافعة فى الدعوى ، وإذا كانت حكمة الاستثناء الخاص بإعلان المحكوم ضده فى هذه الحالة تتحقق حتى لو كانت الوفاة أو فقد الأهلية للخصومة أو زوال الصفة قد حدثت بعد إقفال بـاب المرافعة فى الدعوى ، فإن الأمر يقتضى تعديل النص القائم بحيث يشمل أسباب انقطاع الخصومة التى تحدث بعد إقفال باب المرافعة فى الدعوى .

وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه :

أورد قانون المرافعات عدة نصوص لمعالجة وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه . وقد جاءت هذه النصوص مختلفة فى صياغتها باختلاف طريق الطعن الذى يعالجه النص . وبيان ذلك : أن المشرع يشترط لإمكان وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه بالنقض ، وقفا مؤقتا ، أن يخشى من التنفيذ وقوع ضرر جسيم يتعذر تداركه ، فاذا كان وقف التنفيذ عن حكم مطعونا فيه بالاستئناف ، فقد اشترط القانون ألا تأمر به المحكمة الا إذا كان يخشى من التنفيذ وقوع ضرر جسيم ، وكانت أسباب الطعن يرجح معها الغاء الحكم المطعون فيه ، وبالاضافة إلى ذلك فقد نص القانون على أن الأمر الصادر من محكمة النقض بوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه ينسحب على إجراءات التنفيذ من تاريخ طلب وقف التنفيذ . ولم يورد القانون مثل هذا الحكم بالنسبة لوقف تنفيذ الأحكام المطعون فيها بالاستئناف ، وواضح من ذلك اختلاف النصوص التى تحكم مسالة واحدة وهى وقف تنفيذ الأحكام المطعون فيها ، مما أوجد اختلافا فى وجهات النظر ، ولذلك فمن الواجب توحيد الشروط اللازمة لوقف تنفيذ الأحكام وقفا مؤقتا ، سواء كان مطعونا فيها بالنقض أو بالاستئناف ، وجعلها : الخشية من وقوع ضرر جسيم لا يمكن تداركه ، وترجح الغاء الحكم المطعون فيه ، وجعل بداية أثر الوقف من وقت اعلان طلب وقف التنفيذ .

ثالثا : تيسير تنفيذ الاحكام :

ليس الهدف من التقاضى مجرد صدور حكم لصالح أحد المتقاضين بل تنفيذ هذا الحكم ، بحيث لو تخلف ذلك لانهارت قيمة التقاضى ذاتها . وعلى ذلك فان تنفيذ الأحكام أمر حيوى لتحقيق العدالة . ومن ثم ينبغى أن يكون التنفيذ ميسرا ، وأن يتم فى فترة وجيزة ، وباجراءات لا يعتورها الشك .

ولما كانت الشكوى تتردد من تعثر تنفيذ الأحكام ، ومن المحضرين القائمين بأعمال التنفيذ ، فقد آن الأوان لدراسة الأسباب التى أدت الى هذه المشكلة واقتراح الحلول المناسبة لمواجهتها ، ويقتضى هذا استعراض الوضع القائم للتعرف على ما يعتوره من نقائص .

أخذ القانون المصرى بنظام تخصيص قاض للتنفيذ منذ سنة ١٩٦٨ لمواجهة المشاكل التى كانت قائمة من قبل . وأسند إلى هذا القاضى فى كل محكمة جزئية نظر منازعات التنفيذ الوقتية والموضوعية أيا كانت قيمتها ، وأجاز استئناف أحكامه الوقتية أيا كانت قيمة النزاع أمام المحكمة الابتدائية . أما الأحكام الموضوعية فلم يجز استئنافها الا إذا زادت قيمة النزاع على خمسين جنيها ، ويكون استئنافها أمام المحكمة الابتدائية اذا لم تجاوز القيمة خمسمائة جنيه ، فان زادت على ذلك نظر الاستئناف أمام محكمة الاستئناف .

كما أسند القانون الى قاضى التنفيذ إصدار القرارات والأوامر المتعلقة بالتنفيذ ، على أن ينشأ لكل طلب من طلبات التنفيذ ملف خاص تودع فيه جميع الأوراق المتعلقة به ، ويعرض هذا الملف على القاضى عقب كل إجراء ، ويثبت به ما يصدره من قرارات وأوامر وأحكام . وعند بدء تنفيذ هذا النظام ، رأت وزارة العدل أن عدد القضاة لايسمح

بتخصيص قاض للتنفيذ فى كل محكمة جزئية ، ولذلك فقد استقر الرأى على ندب جميع قضاة المحاكم الجزئية للقيام بهذا العمل ، وترتب على ذلك أن دخلت قضايا التنفيذ المستعجل منها والموضوعى فى خضم قضايا الجلسات المدنية الجزئية ، وبالتالى لم تحظ بالعناية والدقة التى يستوجبها نظر مثل هذه المنازعات ، وتأخر الفصل فى المنازعات المستعجلة لسنوات . ولذلك فقد نادى البعض بالعدول عن الأخذ بهذا النظام والعودة لما كان متبعا قبله ، خاصة وأنه لا يتيسر وجود قاض فى المحكمة كل يوم من أيام الأسبوع ، لما جرى عليه نظام القضاة فى مصر من أن القاضى لا يتوجه الى المحكمة الا فى يوم الجلسة .

ولا شك أن نقص عدد القضاة من المشاكل التى ينبغى أن تواجه لمعالجة كثير من المشاكل التى تعوق سير العدالة ، على النحو الذى سبق ايراده فى التقرير السابق اصداره فى الدورة السابقة للمجلس ، فاذا تم تدارك هذا النقص أمكن تنفيذ نظام قاضى التنفيذ على وجه أكمل وأكثر فاعلية مما أخذ به التشريع القائم ، وإلى أن يتم ذلك فان التفكير فى إلغاء هذا النظام يعتبر عودة الى الوراء ، ولايحل المشاكل التى كانت قائمة قبل الأخذ به ، والواجب هو البحث عن أحسن الطرق التى يمكن معها تنفيذ النظام المذكور فى نطاق الامكانات المتاحة .

ومن الممكن الوصول الى هذا الهدف عن طريق تخصيص جلسة تجمع فيها كل منازعات التنفيذ ، وقتية كانت أوموضوعية ، حتى لا تضيع فى بحر المنازعات المدنية الأخرى وتلقى العناية الواجبة . ولن يترتب على ذلك أى زيادة فى الأعباء الملقاة على عاتق العدد القائم من القضاة ، لأن منازعات التنفيذ تنظر حاليا بمعرفة هذا العدد .

والنظام المقترح لا يعدو أن يكون اجراء تنظيميا تتولاه الجمعيات العمومية للمحاكم عند النظر فى توزيع العمل ، وهى التى تقدر حجم العمل فى كل موقع والعدد اللازم من الجلسات لمواجهته . وسوف يترتب على ذلك تخفيف الأعباء التى يواجهها قضاة الجلسات المدنية الجزئية وقضاة الأمور المستعجلة . وبالاضافة الى ذلك فان قاضى جلسة التنفيذ سيكون فى وضع يسمح له بالاشراف على أعمال التنفيذ التى يتولاها المحضرون . واذا كان هذا الاجراء التنظيمى سوف يواجه بعض جوانب المشكلة ، فان النظر فى أمر المحضرين الذين يتولون أعمال التنفيذ أصبح أمرا ملحا ، بحيث لا يتولى هذا العمل الا من تتوافر فيه الكفاية الفنية والسلوكية ، ومن المقترح فى هذا الشأن أن يتم اختيار القائمين بالتنفيذ طبقا لضوابط محكمة بأن يكونوا جميعا من الحاصلين على ليسانس الحقوق ، مع التدقيق فى هذا الاختيار من حيث درجة التخرج وتحرى حسن السمعة ، على أن توفر لهم الحوافز الأدبية والمادية التى تشجعهم على أداء واجباتهم على الوجه السليم ، مع اخضاعهم لنظام رقابى دقيق يهيمن على أى انحراف يصدر منهم .

أما عن المستقبل وحين يتوفر العدد الكافى من القضاة ، فانه يجب أن يطبق النظام الأفضل لتيسير التنفيذ ، باخضاعه منذ بدء اجراءاته لاشراف القاضى وأوامره ، لأن خصومة التنفيذ لا تقل أهمية عن خصومة الحكم . ولذلك فان الأسس التى يجب أن يطور على مقتضاها نظام قاضى التنفيذ مستقبلا ترتكز على مايأتى :

أولا : انشاء دوائر للتنفيذ فى المحاكم الجزئية والكلية يرأسها قاض يتولى الاشراف على اجراءات التنفيذ والفصل فى منازعاته المختلفة ، على أن تسند رئاسة هذه الدوائر فى المحاكم الجزئية الى اقــــدم قضاتها ، وفى المحاكم الكلية الى من لا تقل درجته عن رئيس محكمة لدقة مسائل التنفيذ وصعوبتها . ومن الممكن أن يتعدد القضاة فى بعض الدوائر حسب حاجة العمل . .

ثانيا : الأخذ بنظام المعاونين القضائيين لشئون التنفيذ ، لتحل محل نظام محضرى التنفيذ القائم الآن ، على أن يعين هؤلاء من بين الحاصلين على ليسانس الحقوق الذين يجتازون بنجاح دورة تدريبية خاصة تؤهلهم للقيام بأعمالهم . وعلى ان يلحق بكل دائرة من دوائر التنفيذ عدد كاف منهم يخضع لرئاسة القاضى واشرافه من الناحية الفنية والادارية . ولاشك أن تأهيل هؤلاء المعاونين واخضاعهم المباشر

لقاضى التنفيذ سوف يقضى على مساوىء الأوضاع القائمة ، إذا تم التدقيق فى اختيارهم من حيث درجة التخرج وتحرى حسن السمعة ، ومنحهم الحوافز الأدبية والمادية لتشجيعهم على أداء أعمالهم على الوجه الأكمل .

ثالثا : الأخذ بفكرة الرقابة السابقة على بدء التنفيذ الجبرى ، ومقتضى ذلك الغاء الصيغة التنفيذية التى يضعها قلم الكتاب على الحكم ، لأن التنفيذ لن يتم بمقتضاها ، ولكنه يتم بأن يطلب من صدر الحكم لصالحه من دوائر التنفيذ المختصة تنفيذ الحكم ، فتقوم الدائرة باخطار المحكوم ضده بالتنفيذ خلال أجل محدد ، فإذا لم يقم بذلك كان للمحكوم له أن يطلب احضاره امام القاضى رئيس الدائرة فى أجل معين لتتم الاجراءات فى مواجهته. وللقاضى أن يأمر باحضاره إن تخلف عن الحضور ، وله ان يوقع عليه الجزاء المناسب لهذا التخلف . فإذا حضر تولى القاضى تحديد الطريق المناسب للتنفيذ ، وكلف المحكوم ضده باتخاذه ، فان امتنع هذا الأخير عن تنفيذ ماأمر به القاضى دون سبب قانونى ومع ثبوت قدرته على التنفيذ ، جاز للقاضى أن يامر بحبسه عملا بأحكام الشريعة الاسلامية ، وأصدر قراره باتخاذ الاجراءات الجبرية للتنفيذ والتدابير اللازمة لذلك ، ويتابع بعد ذلك أعمال التنفيذ ، فلا يتم اجراء منها الا بإذنه ، وتعرض عليه الاجراءات التى تتم للتأكد من سلامتها ، ويفصل فى كل المنازعات الموضوعية والوقتية التى تثور أثناء التنفيذ .

هذه هى الملامح الرئيسية لنظام قضاء التنفيذ الذى ينبغى تطبيقه مستقبلا .

التوصيات

فى ضوء العرض السابق ، ومناقشات المجلس ، يوصى بالآتى :

* اعادة النظر فى بعض الاعلانات القضائية بما يحقق تيسير اجراءات التقاضى ، دون اخلال بضماناته ، وذلك بإلغاء بعض هذه الاعلانات ، ووضع تنظيم أفضل للبعض الآخر .

* تخفيف بعض الأعباء الملقاة على عاتق القاضى عن طريق زيادة النصاب الانتهائى لأحكام المحاكم الجزئية ، والعمل على ازالة اللبس فى بعض المسائل المختلف عليها لتيسير الأمر على القاضى والمتقاضى

* تيسير تنفيذ الأحكام عن طريق خطتين : احداهما تواجه الوضع القائم ونقص عدد القضاة ، وتتمثل فى تجميع قضايا التنفيذ الموضوعية والمستعجلة فى جلسة واحدة يشرف قاضيها على أعمال المحضرين ، ورفع مستوى محضرى التنفيذ من الناحيتين الفنية والسلوكيّة وإحكام الرقابة على أعمالهم . وخطة أخرى أجلة تطبق عند توفر العدد الكافى من القضاة وتتمثل فى اخضاع اجراءات التنفيذ منذ بدايتها لقاضى التنفيذ واشرافه عليها فى كافة مراحلها ، بما فى ذلك الرقابة القضائية السابقة على التنفيذ الجبرى ، والأخذ بنظام متطور لمحضرى التنفيذ باعتبارهم معاونين قضائيين يختارون طبقا لمعايير دقيقة من حيث الكفاية الفنية والسلوكية ، ويخضعون لإشراف قضاة التنفيذ خضوعا مباشرا .

الدورة الرابعة ١٩٨٣ - ١٩٨٤

سياسة التشريع فى مصر

لعل من ابرز المشكلات التى تواجه المجتمع المصرى فى الوقت الحاضر مشكلة التضخم التشريعى التى تتمثل فى هذا الكم الهائل من التشريعات التى تحكم العلاقات داخل المجتمع ، وتنظم نشاط الدولة والأفراد على السواء . فإلى جانب الأعداد الضخمة من التشريعات

الصادرة فى عهود ما قبل الثورة ، والتى مايزال الكثير منها نافذا حتى اليوم ومن بينها بعض التشريعات العتيقة التى صدرت فى اخريات القرن الماضى ، فقد صدر بعد الثورة – ومايزال يصدر حتى اليوم – فيض متدفق من التشريعـــات فى مختلـــف أوجـــه النشاط العام والخاص .

وقد أدى هذا السيل من التشريعات والذى ظل يتدفق خلال الثلاثين سنة الأخيرة الى أن أصبح الصادر منها خلال هذه الفترة وحدها يعد بالآلاف . فلقد بلغ عدد التشريعات فى السنوات من ١٩٥٢ حتى نهاية ١٩٨٢ أكثر من ستة آلاف تشريع أصلى " قانون " – على وجه التحديد ٦١٣٣ تشريعا – ونحو ضعف هذا العدد من التشريعات الفرعية ، وهو عدد يتعذر أن يحيط به عقل بشرى .

وليس من شك أن هذه الأعداد الضخمة من التشريعات قد أصبحت تمثل مشكلة على جانب كبير من الخطورة ، سواء من حيث إمكان الاحاطة بها أو إمكان متابعة تعديلاتها التى تبلغ العشرات فى بعض التشريعات . وهى مشكلة سوف تزداد حدة وتفاقما فى المستقبل اذا استمر هذا الفيض التشريعى فى تدفقه .

ووجه الخطورة فى المشكلة أن من القواعد الأساسية فى التشريع افتراض علم المواطن بالقانون ولو لم يعلم به بالفعل . وهو افتراض غير قابل لاثبات العكس ، فلا يجوز لانسان أن يعتذر بجهله بالقانون . وأساس القاعدة أنه طالما كان فى وسع الانسان أن يطلع على القانون ويعلم به فليس له أن يعتذر بعدم العلم .

والمصدر الرسمى للعلم بالقانون فى مصر هو الجريدة الرسمية ، وهى جريدة حكومية تصدر مرتين فى الاسبوع ، ولاتطرح فى الأسواق ، وانما توزع على الجهات الحكومية والمشتركين فيها . ويمكن شراء الأعداد الحديثة منها من مكاتب بيع المطبوعات الحكومية .

ومن ثم تعذر على المواطن العادى – حتى مع افتراض حصوله على أعداد الجريدة الرسمية وهو أمر بالغ المشقة – أن يحيط بهذه الآلاف المؤلفة من التشريعات ، أو يستوثق من تشريع صدر منذ عشرين عاما ليتحقق من بقائه أو الغائه أو تعديله ، وليس أمامه من سبيل فى هذه الحالة الا أن يطلع على أكثر من الفى عدد من الجريدة الرسمية ، وان يراجع آلاف الصفحات ليقف على التشريع المطلوب وما عساه يكون قد ألغاه أو عدله من تشريعات طوال هذه المدة ، وهو امر تهتز معه قاعدة افتراض العلم بالقانون التى تقوم فى أساسها على أن فى وسع المواطن امكان العلم به .

على ان للمشكلة جانبا آخر يتصل بالقضاء ، فمهمة القضاء هى تطبيق القانون فيما يعرض عليه من منازعات ، ومن ثم كان واجبا ان تيسر له الدولة الإحاطة بالتشريعات فور صدورها . وقد أصدرت وزارة العدل منذ سنة ١٩٥٢ مجموعات شهرية للتشريعات تحت اسم " النشرة التشريعية " ، ولكن مالبث أن اضطرب موعد صدورها بسبب كثرة التشريعات وماتحتاجه دقة مراجعتها من وقت ، فأصبحت لا تصل للقضاة الا بعد شهور من صدورها ، ثم احتجبت نهائيا منذ شهر مارس سنة ١٩٨٠ ، فاحتجب عن القضـــاء ما جد من تشريعات طوال هذه الفترة .

ومع ذلك فان تضخم عدد التشريعات وتعاقبها ونشرها فى هذه المجموعات التى أصبحت تضم آلاف الصفحات دون تنسيق أو ترتيب ، قد جعلت مهمة القاضى فى تتبع التشريعات الصادرة فى موضوع معين وتعقب تعديلاتها ، أمرا بالغ المشقة يقتطع الكثير من جهده ووقته ، فضلا عن أنه غير مأمون العاقبة ، فكثيرا ماتغيب عن القاضى فى غمرة هذا البحـــث الشـــاق بعض التعديلات الهامة التى تؤثر على سلامة قضائه .

وقد سبق للمجلس ان نبه فى تقريره عن السياسة القضائية الى خطورة هذه المشكلة التى سوف تتفاقم بمضى الزمن ، وتعرض القضاة لكثير من الأخطاء . فدعا الى استخدام الذاكرات الالكترونية فى مجال التشريع حتى يتسنى لها أن تمد جهات القضاء بما يستعصى عليها

الوصول اليه أو تتبعه من التشريعات أو التعديلات ، فتوفر عليها من الجهد والوقت ماتستطيع أن تصرفه فى انجاز المزيد من العمل .

أسباب المشكلة :

ترجع مشكلة التضخم التشريعى فى مصر الى العديد من الأسباب ، منها التحول العميق الذى أحدثته الثورة فى المجتمع المصرى من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية ، وعدم استقرار السياسات التى تحكم نواحى النشاط المختلفة فى الدولة خلال الثلاثين سنة الأخيرة ، فضلا عن عوامل أخرى عاونت على هذا التزايد السريع المطرد فى عدد التشريعات خلال هذه الفترة ، وتبرز من بينها ثلاثة عوامل رئيسية :

أولا: استخدام التشريع فى غير وظيفته :

فوظيفة التشريع تنظيمية بحتة . فقد نشأ أساسا لتنظيم العلاقات داخل المجتمع ، والملاحظ أنه كثيرا ما يستخدم فى غير هذه الوظيفة ، حيث يستخدم فى حل المشكلات العامة التى تزايدت فى السنوات الأخيرة . ولعل ذلك يرجع الى ماسيطر ويسيطر على الأذهان من أن الحلول التشريعية هى أيسر العوامل وأقلها تكلفة ، فى حين أن حل المشكلات ليس من وظيفة التشريع . فحل المشكلات الاقتصادية لا يكون الا بالحلول الاقتصادية ، وحل المشكلات الاجتماعية لا يكون الا بالحلول الاجتماعية .. وهكذا بالنسبة لبقية المشكلات .

ان علاج أى مشكلة لايكون الا بتقصى أسبابها ، والعمل على إزالة هذه الأسباب . أما الحلول التشريعية فلا تكفى وحدها لعلاج أى مشكلة بل كثيرا ماتحدث آثارا عكسية تؤدى الى تعقيد المشكلات وتفاقمها ، كما حدث من تدخل تشريعى متزايد فى مشكلة الاسكان ، وفرض كثير من القيود على الملاك ، مما أدى الى تفاقم المشكلة بإحجام الكثيرين عن الاستثمار فى مجال البناء ، وكذلك التدخل التشريعى لتحديد أسعار الدولار وما أدى اليه من نتائج .

ان حل المشكلات عن طريق التشريع مع بقاء اسبابها يؤدى الى زيادة التشريعات والمشكلات معا .

ثانيا : تعدد التشريعات فى الموضوع الواحد :

من العيوب البارزة فى التشريع المصرى تعدد التشريعات فى الموضوع الواحد ، بمعنى صدور تشريعات متعدد لتنظيم الجوانب المختلفة لذات الموضوع مما يؤدى الى صدور عدد من التشريعات كان من الميسور تجميعها فى تشريع واحد . ويرجع السبب فى تعدد التشريعات على هذه الصورة الى أن الجوانب المختلفة لنشاط واحد قد تدخل فى اختصاص عدد من الوزارات ، فتسعى كل منها لاستصدار تشريع لتنظيم الجانب الذى يتبعها دون نظر لوحدة الموضوع

ولعل أوضح مثال على ذلك تشريعات التعاون ، فالنظام التعاونى نظام واحد يقوم على مبادىء موحدة . ولكن نظرا لان الرقابة على الجمعيات التعاونية النوعية تنهض بها عدة وزارات ، فقد سعت كل وزارة منها الى استصدار تشريع مستقل للنشاط التعاونى الذى يخضع لرقابتها ، وبذلك تعددت التشريعات الأصلية والفرعية فى نظام تعتبر الوحدة من أهم خصائصه .

كما أن هناك موضوعات أخرى كثيرة تعددت فيها التشريعات المنظمة لجوانب مختلفة من الموضوع الواحد ، كالضرائب والرسوم والتعليم والاسكان والزراعة وغيرها .

ثالثا : قصور الدراسات اللازمة لإعداد التشريعات :

لاتوجد فى مصر جهة مركزية واحدة تهيمن على اقتراح وإعداد التشريعات ، فاقتراحها وإعدادها متروك أمره لكل وزارة وفقا لتقديرها ، وبحسب ماتراه لازما فى نطاق نشاطها ، فاذا قدرت الوزارة لزوم اصدار تشريع معين ، تولت هى إعداد مشروع القانون ، وأرسلته لمجلس الدولة لوضعه فى الصياغة القانونية ، ثم يعرض المشروع بعد ذلك على اللجنة التشريعية بمجلس الوزراء ، ثم على مجلس الوزراء لاستصدار قرار جمهورى بإحالته لمجلس الشعب لنظره واقراره .

وعلى الرغم من تعدد هذه الخطوات فان مشروعات القوانين فى مصر لا تحظى - بوجه عام - بالدراسة الموضوعية المطلوبة عند

إعدادها . فالوزارة التى تعد التشريع لاتدرسه الا دراسة سريعة لاتعنى فيها العناية الكافية ببحث الجدوى ولا باحتمالات التطبيق وتوقعاته لتفادى ماقد يشوب التشريع عند التطبيق من أوجه النقص والقصور ، مما يعرضه لهزات التعديلات المتعاقبة ، فضلا عن أنها كثيرا ماتستقل بإعداده بمعزل عن الوزارات الأخرى التى يتصل التشريع بنشاطها وبدون أى تنسيق معها مما يفسح المجال لاحتمالات التناقض والتعارض بين التشريعات .

أما اللجنة التشريعية بمجلس الوزراء فاغلب أعضائها من الوزراء القانونيين الذين يتركز اهتمامهم فى الناحية القانونية ، ولاتتيح لهم أعباء وزاراتهم الأصلية الوقت الكافى للقيام بأى دراسة مستفيضة . كما ان مجلس الوزراء مزدحم بالعمل ولاتتسع جلساته لأى بحث موضوعى مستفيض لمشروعات القوانين التى تعرض عليه .

وليس أبلغ فى الدلالة على قصور الدراسة الأولية لمشروعات القوانين عند إعدادها من تعاقب وتلاحق التعديلات التى ترد عليها بعد صدورها بسبب ثغرات كان من الميسور علاجها من البداية لو نال التشريع حظه من الدراسة الموضوعية الدقيقة المتانية . ولقد بلغت هذه التعديلات من الكثرة مايخل بالاستقرار الواجب لأى تشريع ويضاعف من عدد التشريعات النافذة ، فلقد بلغ عدد التعديلات بالنسبة لبعض التشريعات أكثرا من أربعين تعديلا ، بل لقد بلغ عدد التعديلات الواردة على القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن موظفى الدولة ٨٨ تعديلا خلال ١٣سنة ، حتى تم الغاؤه سنة ١٩٦٤ . وليس بخاف أن معنى تعديل التشريع الواحد ٨٨ مرة هو صدور ٨٩ تشريعا فى ذات الموضوع بدلا من تشريع واحد .

كما أن هناك عددا كبيرا من التشريعات امتدت اليها يد التعديل وهى لم تزل فى الشهور الأولى للاصدار ، مما يقطع بأن هذه التشريعات قد صدرت وهى تحمل أسباب تعديلها ، وأنها لم تلق العناية الواجبة من الدراسة عند إعدادها .

اقتراح التشريعات ونظرها فى مجلس الشعب :

والى جانب التشريعات التى تقترحها وتعدها الحكومة ويحيلها رئيس الجمهورية الى مجلس الشعب ، فان لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح مايراه من تشريعات (م ١٠٩ دستور) .

ويتولى المجلس مناقشة جميع المشروعات التى ترد اليه ، سواء تلك المقترحة من الحكومة ، أو المقدمة من الأعضاء . ولكل عضو أن يقترح قبل الجلسة مايراه من تعديل فى المواد ، ويخطر به اللجنة المختصة ، فاذا أبدى اقتراح التعديل أثناء الجلسة فيجوز للمجلس أن يقرر نظره فى الحال وأخذ الرأى عليه .

وترد على طريقة اقتراح التشريعات ومناقشتها فى مجلس الشعب بعض ملحوظات أهمها :

أولا : انه على الرغم من أهمية الناحية الفنية فى التشريع من حيث دقة وإحكام الصياغة القانونية ، فان اقتراحات القوانين التى تقدم من أعضاء المجلس لاتمر بأى جهة فنية لوضعها فى القالب التشريعى السليم ، كما هو الحال فى مشروعات القوانين التى تعدها الحكومة والتى يشترط عرضها على مجلس الدولة لمراجعة صياغتها من الناحية الفنية .

ثانيا : انه كثيرا مايدخل المجلس أثناء المناقشة تعديلات جوهرية – يصوغها الأعضاء أنفسهم – على مشروعات القوانين المعروضة عليه ، سواء كان ذلك بالإضافة أو الحذف أو التقديم أو التاخير أو تعديل العبارة . ولما كانت هذه التعديلات لاتعرض قبل اقرارها على أى جهة فنية لمراجعة صياغتها ومدى أثرها على باقى أجزاء التشريع ، فانه كثيرا ماينجم عن هذه التعديلات – لا سيما إذا تعددت – غموض التشريع وفقدانه لانسجامه ووحدته وتماسكه ، فلا يكاد يوضع موضع التطبيق حتى تتكشف الثغرات التى تنتهى فى أغلب الاحيان الى تعديله .

التشريعات العتيقة المتخلفة :

من المفارقات الواضحة في التشريع المصري أنه الى جانب هذا الكم الهائل من التشريعات الحديثة المتطورة ، توجد طائفة من التشريعات العتيقة المتخلفة التي وضعت منذ قرن مضى وأصبحت مقطوعة الصلة بالعصر الذي نعيش فيه ، ومن بينها بعض التشريعات الأساسية التي يطبقها القضاء ، وتنظم الأنشطة الحيوية الهامة في البلاد . ويكفي ان نقدم مثلين اثنين لتشريعين من هــذه التشريعات :

القانون البحري :

فالقانون البحري الذي يحكم العلاقات القانونية في نشاط من أهم الأنشطة الاقتصادية في مصر – هو النقل البحري والتأمين البحري بكافة صوره – وضع منذ أكثر من مائة سنة ، وعلى وجه التحديد سنة ١٨٨٣ . وقد نقل هذا القانون من التشريع البحري الفرنسي الصادر سنة ١٨٠٧ ، الذي نقل بدوره عن القانون السابق عليه والذي وضع سنة ١٦٨١ بأمر الملك لويس الرابع عشر . ومعنى ذلك أننا نطبق في مصر في أخريات القرن العشرين تشريعا وضع لتنظيم الملاحة والنقل البحري في القرن السابع عشر، ومازال قواعده تتحدث حتى اليوم عن السفن التي تسير بالشراع .

ومن البديهي أن تشريعا هذا شأنه من التقدم والتخلف ، لايصلح لتنظيم النقل البحري في مصر أصبحت السفن تسير فيه بقوة الذرة .

لقد تطورت نظم النقل البحري على مدى ثلاثة قرون من الزمان تطورا هائلا ، وأصبحت تحكمها قواعد دولية حديثة تضمها اكثر من عشرين معاهدة دولية انضمت مصر الى الكثير منها وأدخلتها أغلب الدول في تشريعاتها الداخلية حتى لايكون هناك ازدواج بين القواعد الدولية وقواعد التشريع الداخلي . ومع ذلك مايزال قضاؤنا يجد أبلغ المشقة في الاهتداء الى القاعدة القانونية التي تحكم النزاع في كثير من منازعات النقل البحري والتأمين البحري والخسارات البحرية ووكالات السفن ومقاولات الشحن والتفريغ وغير ذلك من المسائل التي تقننتها معظم التشريعات الحديثة .

القانون التجاري :

ومايقال عن القانون البحري يقال عن قانون آخر يحكم نشاطا من أهم الأنشطة الحيوية في مصر ، هو النشاط التجاري فالقانون التجاري المصري صدر بدوره سنة ١٨٨٣ ، ومايزال يتحدث حتى الآن عن " النائب عن الحضرة الخديوية " ، ويصف العمل التجاري بأنه « شراء الغلال والمحصولات بقصد بيعها » . وبرغم ماحدث من تطور ضخم في المعاملات التجارية في كل أنحاء العالم ، فمازلنا نطبق تشريعا وضع لتنظيم المعاملات التجارية في القرن الماضي ، وأصبح منبت الصلة بحياتنا المعاصرة

ومن أهم أوجه النقص والقصور في هذا التشريع أنه خلا خلوا تاما من معالجة كثير من المعاملات التجارية التي جدت بعد صدوره ومن ابرزها أعمال البنوك ، كعقود الودائع المصرفية والحساب الجاري وفتح الاعتمادات المستندية وخطابات الضمان وغيرها من العقود المصرفية التي قننتها معظم التشريعات . كما خلا من تنظيم بعض المسائل الهامة كالبيوع البحرية والنقل الجوي ووكالات العقود التي ازدادت أهميتها في مصر بعد الانفتاح الاقتصادي ، كذلك خلا من القواعد المنظمة للشيك الذي أصبح استخدامه يجري مجرى النقود في المعاملات التجارية ، الى غير ذلك من نواحي النقص في هذا التشريع العتيق .

وليس من شك أن هذا القصور البالغ في تشريع يحكم الحياة التجارية في مصر من شأنه أن يعوق عمل القضاء في المنازعات التجارية التي ازداد حجمها وأهميتها في السنوات الأخيرة ، ويستغرق الكثير من جهده ووقته في التماس القاعدة القانونية إزاء نقص التشريع في الأعراف التجارية ومايتطلبه تحقيق ثبوتها من وقت طويل

وقد سبق أن أشار المجلس في تقريره عن السياسة القضائية الى أهمية تطوير هذه التشريعات المتخلفة حتى لانظل بمنأى عن العالم المتطور ، وحتى نضع بين يدي القاضي قواعد حديثة متطورة واضحة الصياغة ميسرة التطبيق .

التوصيات

وعلاجا لما سبق ، وتأكيدا لما أوصى به المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية فى دورته التاسعة فى شأن التشريعات الزراعية ، نظرا لأهميتها لارتباطها بالتنمية الزراعية والأمن الغذائى ، وفى سبيل وضع سياسة تشريعية مستقبلية تكفل تحقيق عدالة ناجزة ميسرة ، يوصى بالآتى :

* حصر جميع التشريعات النافذة فى مصر منذ تاريخ إنشاء المحاكم الوطنية سنة ١٨٨٣ ، والعمل على تجميعها ونشرها ، بعد ترتيبها وتقييمها نوعيا لتيسير الرجوع اليها .

* تجميع وادماج التشريعات الصادرة فى الموضوع الواحد ، أو التى تعالج جوانب مختلفة من ذات النشاط ، وكذلك إعادة اصدار التشريعات التى تعددت تعديلاتها ، بحيث يشتمل التشريع الجديد على كافة التعديلات .

* تطوير وتجديد التشريعات العتيقة المتخلفة التى صدرت فى نهاية القرن الماضى وأوائل هذا القرن ، وأصبحت مقطوعة الصلة بالحياة المعاصرة ، وفى مقدمتها بعض التشريعات الأساسية التى يطبقها القضاء ، كالتشريع التجارى والتشريع البحرى اللذين وضعا سنة ١٨٨٣ .

* الحد من الاسراف فى استخدام الحلول التشريعية فى معالجة المشكلات ، وعدم اللجوء لاستخدام التشريع الا عند الضرورة ، وبعد التحقق من جدوى اصداره ووضع تنظيم شامل لشئون التشريع ، بحيث لايترك امر اقتراح التشريعات واعدادها لمحض تقدير الجهات المختلفة ، وانما يتم تركيز شئون التشريع فى جهة مركزية واحدة ، لتحقيق الترابط اللازم بين أجهزة الدولة فى مجال التشريع ، ويمكن أن تكون هذه الجهة إدارة التشريع بوزارة العدل أو قسم التشريع بمجلس الدولة أو وحدة فنية تتبع وزارة الدولة للتنمية الادارية ، مع ايجاد تنسيق بينها وبين اللجنة الوزارية التشريعية ، على ان تتولى هذه الجهة تلقى اقتراحات التشريعات من الوزارات المختلفة والتنسيق بينها ، ودراستها دراسة دقيقة من ناحية الموضوع والجدوى والقانون ، كما تتولى متابعة نظر التشريعات فى مجلس الشعب ولجانه . ولها ان تستعين فى أداء عملها بمن ترى الاستعانة بهم من الخبراء المتخصصين .

* إلحاق جهاز فنى من المستشارين ذوى الخبرة بأعمال التشريع بمجلس الشعب ، لمعاونة المجلس ولجانه فى الصياغة الفنية للتشريعات المقترحة من الأعضاء .

* الاستعانة بالذاكرات الالكترونية (بنوك المعلومات) فى مجال التشريع ، بعد تزويدها بكل ماصدر أو يصدر من التشريعات الأصلية والفرعية ، توفيرا للجهد والوقت فى البحث عن التشريعات المختلفة .

* العمل على انتظام صدور مجموعة " النشرة التشريعية " بعد ان اضطرب صدورها واحتجبت أخيرا عن الظهور .

ويمكن عن طريق التعاون بين وزارة العدل ونقابة المحامين وكليات الحقوق التعجيل بصدورها ، وضمان انتظام هذا الصدور ، لتزويد جهات القضاء والنيابة والمحامين وأعضاء هيئات التدريس بكليات الحقوق بها ، لما تتمتع به هذه الجهات من وفرة عددية ومادية .

* وضع خطة زمنية محددة وعاجلة تقوم بها المطبعة الأميرية لامتداد صالات عرض وبيع مطبوعات الحكومة إلى عواصم المحافظات والمدن الكبرى ، لتيسير حصول المواطنين على التشريعات المختلفة .

* النظر فى أن تقوم أجهزة الاعلام بدور فعال - بمعرفة المتخصصين - فى تعريف المواطنين بكل تشريع جديد ، عقب اصداره ، مع شرح جوانبه المختلفة ، حتى يكونوا على علم بالتشريعات التى تحكم علاقاتهم بعضهم ببعض ، أو بالدولة ، وذلك تحقيقا للقاعدة القانونية الخاصة بافتراض علم المواطن بالقوانين .

تطوير نظام الشهر العقارى

للثروة العقارية أهمية كبرى فى اقتصاد البلاد ، وحتى تقوم هذه الثروة بدورها الكبير فى الاقتصاد القومى ، يعمل المشرع على تقوية الائتمان العقارى وتوطيد الثقة فى المعاملات العقارية وتسهيل تداولها ، وذلك بالتعرف على حقيقة مراكز أصحاب الملكيات العقارية ، وفى سبيل تحقيق ذلك لجأت أكثر الدول الحديثة الى تنظيم شهر التصرفات العقارية ، وإحكام قواعده وإزالة معوقاته .

وقد أصبح التعامل مع الشهر العقارى مصدر شكوى بسبب ما يواجهه الكثيرون فى شهر عقاراتهم من صعوبات وما يلاقونه من معوقات من أهمها :

- بطء إجراءات إثبات الملكية وتعقيد تسجيلها وتداولها ، ممايؤثر على مشروعات الاستثمار والانتاج .

- مشكلة تثبيت الملكية الزراعية فى مصر ، وأثرها على صعوبة تسجيل الملكيات الزراعية (٨٥٪ من الملكيات الزراعية لاتزيدعلى خمسة أفدنة ، وفى كثير من الأحيان تكون موزعة على أكثر من حيازة) .

- ارتفاع رسوم التسجيل فى الشهر العقارى ، الأمر الذى لجأ معه كثير من المواطنين الى العقود العرفية والتوكيلات الرسمية ، مما أضاع على خزينة الدولة حصة كبيرة من الموارد المالية .

- شيوع اغتصاب الأراضى بسبب ثغرات فى بعض القوانين ، وعدم الجدية والحسم فى تطبيق بعضها الآخر .

- المنازعات الكثيرة حول تسجيل التصرفات العقارية ، مما أدى إلى كثرة القضايا وتضخمها أمام المحاكم .

- تعثر الإجراءات وشيوع المسئولية الادارية ، بسبب توزيع اجراءات الشهر بين هيئة المساحة التابعة لوزارة الرى ومصلحة الشهر العقارى التابعة لوزارة العدل ، ومانجم عن ذلك من إرهاق للمواطنين وتعطيل لمصالحهم

- عدم ملاءمة مقار مأموريات ومكاتب الشهر العقارى للعاملين فيها والمتعاملين معها ، علاوة على عدم استخدام أساليب ووسائل الادارة الحديثة ، وكلها أمور أثرت على حسن أداء وسير العمل .

لذلك فقد أصبحت دراسة نظام الشهر العقارى من الضرورات الملحة بهدف مواجهة صعوباته وتذليل عقباته وتطويره ، بما يشجع على اقبال المواطنين على شهر عقاراتهم ، وييسر تداولها ، ويقوى الائتمان العقارى ، ويعود على الاقتصاد القومى بالخير والازدهار .

وقد سلكت الدول فى تنظيم شهر التصرفات العقارية أحد نظامين :

الأول : نظام الشهر الشخصى : حيث يتم التسجيل على أساس أسماء ملاك العقارات وأصحاب الحقوق العينية ، بمعنى أن العقارات لاتعرف بمواقعها ، وإنما تعرف بأسماء ملاكها ، والكشف عن عقار معين يتطلب البحث عن اسم مالكه ، ويجرى ترتيب دفاتر التسجيل طبقا لأسماء الملاك ، وليس لمواقع العقارات المتصرف فيها .

الثانى : نظام الشهر العينى : وترتب فيه السجلات بحسب الأسماء التى تسمى بها العقارات أو بحسب أرقامها ، حيث تفرد لكل وحدة عقارية صحيفة تقيد فيها الوحدة العقارية بأوصافها التى عليها ، كما يثبت فيها اسم مالكها ، من وقت إنشاء السجل ، ثم يدون فيها بعد ذلك جميع مايرد عليها من تصرفات أو وقائع مؤدية إلى نقل الملكية أو

تحميلها بحقوق اخرى .

تطور الشهر العقارى فى مصر :

وقد مر نظام شهر التصرفات العقارية فى مصر بعدة مراحل ، وكانت جهات الشهر متعددة وموزعة بين المحاكم المختلطة والمحاكم الشرعية والمحاكم الوطنية ، مما أدى إلى اختلاف حجية التصرفات التى تشهر باختلاف جهة شهرها ، فضلا عما كان يتكبده الأفراد من جهد ووقت ومال فى سبيل استخراج الشهادات العقارية من اكثر من جهة عند مباشرة أى تصرف عقارى ، إلى أن صدر القانون ١١٤ لسنة ١٩٤٦ بتنظيم الشهر العقارى أخذا بنظام الشهر الشخصى .

وقد استهدف المشرع بإصدار هذا القانون عدة أهداف من أهمها :

– توحيد جهات الشهر وجعلها فى كنف هيئة واحدة تقوم على شئونه فى حاضره ومستقبله ، للقضاء على تعدد جهات الشهر الذى كان قائما قبل العمل به ، وذلك بنقل الاختصاص باعمال الشهر من المحاكم إطلاقا وتركيزه فى الهيئة الجديدة ، ممثلة فى مصلحة الشهر العقارى المشكلة من المكتب الرئيسى ومكاتب الشهر ومأمورياته .

– تقنين إجراءات الشهر ومراحله ، لإحكام الرقابة على ضبط التصرفات العقارية ، بما يكفل سلامة التصرف ، بعد أن كانت تجمعها تعليمات إدارية تصدرها مصلحة المساحة وأقلام التسجيل بالمحاكم .

– بيان المحررات التى تخضع للشهر على وجه التحديد ، وترتيب الجزاء المترتب على عدم تسجيلها .

– اعتبار نظام التسجيل الشخصى نظاما مرحليا للأخذ بنظام السجل العينى ، وهو أمنية الشارع المصرى منذ عشرات السنين . وقد نص على تبعية مصلحة الشهر العقارى لوزارة العدل نظرا للناحية القانونية البارزة فى عملية الشهر .

عيوب نظام الشهر الشخصى :

وقد وجهت إلى نظام الشهر الشخصى الذى صدر به القانون ١١٤ لسنة ١٩٤٦ عدة انتقادات توجز فيما يلى :

– أن التسجيل فى ظل النظام الشخصى لايجعل للشهر قوة مطلقة ، إذ انه لا يصحح عقدا باطلا ، ولا يبطل عقدا صحيحا ، بل تظل عيوب العقد عالقة به حتى بعد شهره ، ومتى قضى ببطلان العقد أو فسخه زال كل أثر للتسجيل وهو مايؤدى إلى عدم استقرار المعاملات ، وزعزعة الثقة بها وإضعاف الائتمان العقارى .

– تعدد طرق الشهر وإجراءاته : فقد نص القانون ١١٤ /١٩٤٦ على ثلاث طرق للشهر هى :

* التسجيل بالنسبة للحقوق العينية الاصلية .
* القيد بالنسبة للحقوق العينية التبعية .
* التأشير بالنسبة لتحويل ومحو الحقوق العينية التبعية .

ولكل طريقة من هذه الطرق إجراءاتها ودفاترها وسجلاتها التى تختلف عن الأخرى ، وهو مايؤدى إلى تعقيد الاجراءات ، وصعوبة الكشف عما للعقار وما عليه من حقوق .

– التفرقة فى مجال الحقوق العينية الأصلية بين التصرفات والاحكام المنشئة أو الناقلة للملكية ، وبين التصرفات والاحكام المقررة لها من حيث أثر التسجيل ، والجزاء المترتب على عدم اجرائه ، فبالنسبة للأولى يجعل جزاء عدم التسجيل أن الملكية أو الحق العينى لاينشأ ولاينتقل ولايتغير ولايزول بين ذوى الشأن ولا بين غيرهم ، بينما يجعل الجزاء فى الثانية مجرد عدم الاحتجاج بها على الغير ، وهى تفرقة منتقدة تفاداها نظام السجل العينى .

– صعوبة الكشف عن المالك الحقيقى للعقار بسبب تشابه الأسماء لأن السجلات والفهارس – فى هذا النظام – ترتب بحسب الأسماء ، مما يؤدى إلى احتمال الخطأ فى تحديد أسماء الملاك .

وللقضاء على هذه العيوب التى وجهت إلى نظام الشهر الشخصى أخذت معظم دول العالم بنظام السجل العينى .

وقد أخذت مصر أخيرا بنظام السجل العينى بالقانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٦٤ ، غير أن تنفيذ هذا النظام وتطبيقه لم يبدأ إلا فى عام

١٩٨٠ حيث رصدت له فى هذا العام اعتمادات محددة لتنفيذه .

مزايا قانون السجل العينى :

حقق قانون السجل العينى مزايا عديدة منها :

– توحيد طرق الشهر وآثاره ، حيث جعل القيد فى السجل هو الطريق الوحيد للشهر بدلا من ثلاث طرق فى قانون الشهر العقارى هى التسجيل والقيد والتأشير الهامشى . ولم تعد هناك حاجة الى سجلات ودفاتر متعددة ، حيث لا توجد الا صحيفة السجل العينى للوحدة العقارية يتم فيها إثبات كافة الحقوق والتكاليف ، وهو مايكفل تبسيط عملية الشهر والسرعة ووضوح السجلات وسهولة إحاطة المتعاملين بمضمونها ، والقضاء على مساوىء تشابه الأسماء ، وتيسير تحديد وعاء الضريبة العقارية بالدقة الكافية ، إذ يمكن عن طريق الصحيفة العقارية معرفة مالك العقار ، وهو مالم يكن متيسرا فى ظل نظام التسجيل الشخصى الذى يتعين الرجوع فيه الى دفاتر المكلفات بالمحافظات لمعرفة اسم صاحب التكليف ، فضلا عن أن القيد فى المكلفات غير منتظم ، بل توقف فى الكثير من المحافظات ، بجانب أن العقار قد يكون فى وضع يد شخص غير المكلف باسمه العقار .

– توحيد أثر الشهر وجعل الجزاء على عدم قيد الحقوق العقارية الأصلية والتبعية المنشئة والمقررة واحدا ، وهو أن هذه الحقوق لاتكون حجة ، لا بين ذوى الشان ولابالنسبة الى غيرهم .

– القضاء على ظاهرة اغتصاب الأراضى ، لأن أهم عيوب التسجيل الشخصى أن سجلات ودفاتر الشهر قاصرة فى الكشف عن المالك الحقيقى للعقار ، وكثيرا ما يشهر محرر صادر من غير المالك الحقيقى . وقد استغل بعض الأفراد عيوب نظام التسجيل الشخصى والثغرات الموجودة فيه ، فتخصصوا فى اغتصاب العقارات والأراضى ، عن طريق الحصول على مستندات مسجلة لصالحهم ، وخاصة فى أراضى البناء بمدينتى القاهرة والاسكندرية المملوكة للأجانب الذين غادروا البلاد والتى تقدر مساحتها بملايين الأمتار ، كما تكونت شركات لتقسيم هذه الأراضى وبيعها .

المبادىء التى أخذ بها قانون السجل العينى :

– مبدأ القوة المطلقة : ويمثل هذا المبدأ حجر الأساس فى نظام السجل العينى ، ومعناه أن كل ماهو مقيد فى السجل العينى يعتبر عنوان الحقيقة، فالبيانات التى تدرج فيه تكتسب حجية لا تقبل الطعن ، ويصبح من يتعامل مع من قيد مالكا للعقار فى حماية أى دعوى غير ظاهرة فى السجل .

– مبدأ الشهر المطلق : ومعناه أن أى تصرف أو واقعة متعلقة بالملكية العقارية لاتكون لها حجية بالنسبة إلى المتعاقدين ولا بالنسبة إلى الغير إلا بالقيد فى السجل .

– مبدأ المشروعية : ومعناه اجراء المراجعة السابقة للمستندات التى يجرى القيد بمقتضاها حتى لاتعطى القوة المطلقة الا للحقوق المشروعة ، وهو مايتطلب رسمية التصرف ، للقضاء على العقود العرفية ودعاوى صحة التعاقد ، فلا يعتد بسوء النية أو التواطؤ بالنسبة الى التصرفات المقيدة فى السجل ، حيث يفترض أن القيد مشروع دائما حتى يرد عليه تصرف جديد ، وهو مايؤدى إلى استقرار المعاملات والقضاء على منازعات الملكية أمام المحاكم .

– مبدأ عدم سريان التقادم فى مواجهة المالك المقيد باسمه العقار : وقد أخذ المشرع بهذا المبدأ (المادة ٣٨) وإن كان قد أورد عليه استثناء خلال فترة انتقال مدتها خمس سنوات .

وعلة ذلك أن مبدأ الحجية المطلقة للقيد فى السجل تستلزم حتما عدم سريان التقادم ضد صاحب الحق المقيد فى السجل ، لأن الأخذ به يفقد السجل أهميته ويزعزع الثقة فى بيانات السجل ، ويضعف الائتمان العقارى .

– القضاء على عيوب العقود العرفية : وقد نص قانون السجل العينى (المادة ٣٩) على عدم اجراء تغيير فى بيانات السجل العينى الا بمقتضى محررات موثقة ، وذلك بهدف القضاء على عيوب العقود

العرفية وعلى دعاوى صحة التعاقد .

– تنقية عملية الشهر بتطهير العقار المقيد من كافة العيوب السابقة التى تكون عالقة بسند الملكية بمجرد القيد الأول ومضى مواعيد الطعن أو بالفصل نهائيا فيما يرفع من طعون ، ذلك أن المحررات المشهرة فى ظل النظام الشخصى لاتنقل الملكية الا إذا كانت صادرة من المالك الحقيقى باعتبار أن التسجيل فى ظل النظام الشخصى لايصحح باطلا ولايبطل صحيحا والدفاتر والسجلات لاتكشف بوضوح عن المالك الحقيقى ، ولذلك فان وقوع أخطاء فى شهر المحررات أمر متوقع ، وقد فتح قانون السجل العينى الباب لمراجعة هذه المحررات ، وأجاز الطعن لكل معترض بحيث اذا فصل فى الطعن أو فات ميعاده قيدت المحررات فى السجل ، وأصبح للسجل قوة إثبات بصحة البيانات الواردة فيه .

وعلى ضوء ماسبق يتضح أن لنظام السجل العينى مزايا عديدة تدفع إلى بذل كل جهد لمواجهة أى عقبة تحول دون الاسراع فى تنفيذه ، سواء كانت مادية أو ادارية ، وأن الاسراع فى تنفيذه وتذليل الصعوبات التى تعترضه أصبح واجبا قوميا يتعين المبادرة الى تحقيقه ، لاسيما وأن مشروع قانونه قد طوى بين مرفقاته مذكرة بوسائل تمويله بحيث لاتتحمل ميزانية الدولة فى سبيل تطبيقه شيئا .

وقد صدر على ضوء ذلك القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٨ بإنشاء صندوق للسجل العينى ، وفرض رسما على ملاك الأراضى الزراعية والعقارات المبنية يعادل قيمة الضريبة الاصلية المفروضة على كل منها فى سنة ونصف ، كما فرض رسما على ملاك الأراضى الفضاء ، لتكون كل هذه الرسوم من بين موارد صندوق السجل العينى ، وجاء فى الأعمال التحضيرية للقانون أنه لاسبيل الى تنشيط السجل العينى وتعميمه على المحافظات بحيث يشعر به المواطنون ، الا بتعديل مسار الضريبة المفروضة بمقتضى قانون صندوق السجل العينى بحيث تورد للصندوق لا لإيرادات الموازنة .

الاسس التى قام عليها نظام السجل العينى :

تمت مناقشة الأسس التى قام عليها نظام السجل العينى الذى صدر به القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٦٤ ، والمشروع الذى أعدته وزارة العدل لتعديله لتيسير تطبيق القانون ، وقد تبلورت المناقشة فى الموضوعات الآتية :

أولا : بالنسبة للقانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٦٤ :

– تحديد حد أدنى للوحدة العقارية : أعطى القانون لوزير العدل حق اصدار قرار بتنظيم الحد الأدنى للوحدة العقارية . وقد ذهب رأى إلى تأييد ذلك ، خاصة وأن جميع الدول التى تقوم بتنفيذ السجل العينى – سواء الدول العربية أو غيرها – تحدد الحد الأدنى للوحدة العقارية ، حيث ان إطلاق حرية المالك عند التصرف فى أجزاء مفرزة بالوحدة العقارية ، وكذلك تطبيق قواعد الميراث مفرزا بين الورثة من شانه أن يؤدى الى تفتيت الملكية العقارية ، على أن يكون للملاك حق التصرف فى حصص شائعة داخل الوحدة العقارية . بينما أثار آخرون أنه لا داعى لتحديد حد أدنى للوحدة العقارية ، وأن يكون لكل وحدة عقارية أيا كانت مساحتها صحيفة فى السجل العينى ، لأن تحديد حد أدنى قيد على الملكية ، ويتنافى مع نص الدستور ، علاوة على أنه سيؤدى الى ادخال عدة ملاك على الشيوع فى الوحدة العقارية ، مما يترتب عليه مشكلات كثيرة تنشأ عن الملكية الشائعة ، بينما قيد أى وحدة عقارية بالسجل العينى مهما كانت مساحتها لن يكبد الهيئة القائمة بالتنفيذ الا القليل من الجهد والنفقات .

– عدم سريان التقادم ضد صاحب الحق المقيد فى السجل باعتبار أن الأخذ بالتقادم يفقد السجل أهميته ، ويزعزع الثقة فى بياناته ، ويضعف بل ويقوض الائتمان العقارى الذى يستند على مبدأ الحجية المطلقة للقيد فى السجل العينى الذى أخذ به قانون السجل العينى ومشروع القانون الذى أعدته وزارة العدل كما أخذت به معظم دول العالم التى تطبق نظام السجل العينى ، وذلك حتى يصبح التعامل مع من قيد

باسمه العقار فى أمان من كل ادعاء لم يكن يعلم به من السجلات العقارية وقت التعاقد .

وقد ذهب رأى إلى مخالفة ذلك للقانون المدنى ولأحكام الشريعة الاسلامية ، بينما يرى آخرون أنه لامخالفة فى ذلك لأحكام الشريعة الاسلامية لأنها تعرف تقادم الدعوى وهو نظام يؤدى عملا الى تقادم الحق ، كما أن مخالفته للتقادم المكسب فى القانون المدنى إنما ينحصر فى الحقوق المقيدة فى السجل العينى وحدها ، وليس ثمة مايمنع من ذلك من الوجهة الدستورية .

ويمكن الأخذ بهذا المبدأ كقاعدة عامة ، مع ضرورة وضع استثناءين لحماية حسنى النية .

أولهما : فى حالة وضع اليد على ملحقات العقار التى لم تكن مملوكة للمتصرف .

وثانيهما : وفاة المالك أو غيابه منذ ثلاثين عاما دون أن يجرى أى قيد بموافقته فى السجل خلال هذه المدة ، فانه يمكن تقرير سقوط حق المالك عن طريق رفع دعوى .

– عدم القيد فى السجل العينى الا بمقتضى محررات موثقة : وهو مايؤدى الى الغاء دعوى صحة التعاقد الذى قد يترتب عليه أضرار جسيمة تحيق بالمشترى اذا ما امتنع البائع عن توثيق عقد البيع . ويرى ضرورة النص صراحة على قبول دعوى صحة التعاقد ، وكذلك النص على قبول أى دعوى عينية عقارية ترفع بعد القيد فى السجل العينى ، كدعاوى البطلان للغش وغيرها من الدعاوى العينية العقارية ما دام أن صحيفة الدعوى والحكم الصادر فيها سيقيدان فى السجل ، لأنه وإن كانت المادة ٣٢ من قانون السجل العينى تشير الى قبول مثل هذه الدعاوى ، الا أن الخلاف فى التطبيق يوجب التصريح فى النص بقبول مثل هذه الدعاوى ، وهو ما اتجه اليه مشروع تعديل القانون الذى أعدته وزارة العدل .

هذا ويلاحظ أن نظام السجل العينى فى مصر فى تطوره يتطلب الرسمية للقيد فى السجل أسوة بالتشريعات الأخرى ، حتى لا تتسرب الى القيد فى السجل ملكيات معينة ، الا أنه نظرا لأن الأفراد فى مصر درجوا على تحرير عقود بيع عرفية ترفع بشأنها دعاوى صحة تعاقد فانه يحمد للتشريع المصرى أنه لم يفاجىء جمهور المتعاملين باشتراط الرسمية ، حتى لاتضطرب معاملاتهم ، وحتى يتم هذا التطور بصفة تدريجية .

ثانيا : بالنسبة لمشروع القانون الذى أعدته وزارة العدل :

– الأخذ بمبدأ وضع اليد كمصدر من مصادر القيد بالسجل العينى على أن يستند الى عقد عرفى ، وأن يكون وضع اليد لمدة خمس سنوات لاتتخللها محررات مشهرة .

وقد اعترض على هذا الرأى بأنه ينطوى على تعديل خطير لمدة التقادم المكسب للملكية فى القانون المدنى وهى ١٥ أو ٣٣ سنة فى أحوال أخرى كحقوق الارث ، ومن شأن هذا التعديل ان يمكن مغتصبى العقارات بتملكها فور العمل بالقانون لمن انقضى على وضع يده خمس سنوات ، وهى مدة قصيرة ، فضلا عن أن قوانين الشهر والقانون المدنى وقوانين الدول الأخرى لاتعتد بالعقد العرفى لأنه من صنع الافراد ، وتشترط فى القليل للاحتجاج به على الغير ثبوت تاريخه ، وهو ما لم يفطن اليه المشرع . ومن شأن النص على ذلك فى المشروع ان تتسرب الى السجل العينى ملكيات معيبة ، مع أن المفروض أن تكون إقرارات تحقيق الملكية من الدقة والاحكام بحيث تسمح باعتبار القيد الأول حجة مطلقة .

واتجه رأى الى أن الأخذ بمشروع وزارة العدل فى هذا المجال ييسر القيد فى السجل ، ويؤدى الى القضاء على مشكلة الملكيات التى تستند الى عقود عرفية لم يتم تسجيلها .

المعوقات التى تعترض أعمال الشهر العقارى :

تتلخص المعوقات التى تعترض أعمال الشهر العقارى والتى وقفت حائلا دون تنفيذ قانون السجل العينى فيما يأتى :

معوقات خارجية :

وتتمثل فى العلاقة بين مصلحة الشهر العقارى التابعة لوزارة العدل والهيئة العامة للمساحة التابعة لوزارة الرى . إذ ان اجراءات الشهر تشترك فيها هاتان الجهتان ، ولا تغنى احداهما عن الأخرى ، ولا يمكن أن تتم عملية الشهر الا باشتراك وتعاون هاتين الجهتين ، ودور مصلحة الشهر العقارى لا يبدأ الا بعد أن ينتهى دور الهيئة العامة للمساحة ، ذلك لأن عملية الشهر ذات شقين :

أولهما : شق هندسى أو مساحى ، وتتولاه الأقلام الهندسية التابعة للهيئة العامة للمساحة ، والموجودة فى مقار ماموريات الشهر العقارى وتفاتيش وإدارات المساحة ، ويتعلق بتحديد ذاتية العقار محل التعامل وينحصر فى إعداد كشف تحديد العقار مبينا به المساحة والأطوال والحدود والموقع وكذلك أوصافه فى الطبيعة . وهذه العملية تتطلب الرجوع الى الخرائط ودفاتر المساحة واستمارات التغيير وحساب المسطحات والانتقال الى الطبيعة اذا لزم الأمر ، كما أن المساحة هى التى تقوم بتعلية ارقام الطلبات على الخرائط المساحية واستمارات التغيير للعقار ، حتى يمكن لمامورية الشهر العقارى الكشف عن حالات التعارض بين الطلبات وإعمال أحكام التعرض التى نص عليها قانون الشهر وقانون السجل العينى والتى رتب عليها القانون آثارا قانونية خطيرة .

ثانيهما : شق قانونى تتولاه مصلحة الشهر العقارى ، ويتعلق ببحث أصل الملكية والحقوق العينية وتسلسلها للتعرف على أصحاب الحقوق الحاليين وما للعقار وما عليه من حقوق وتكاليف لإرساء الملكية على أساس سليم ، وضبط المحررات بعد الانتهاء من مرحلة المشروعات ومراجعتها من الناحية القانونية تمهيدا لشهرها .

وكانت مصلحة المساحة تضطلع بالشقين معا الى أن صدر القانون رقم ١١٤ / ١٩٤٦ حيث انتزع الشق القانونى ، وأنيط بمصلحة الشهر العقارى ، تقديرا منه لأهمية الناحية القانونية ، ولأن نهوض مصلحة المساحة بعبء التثبت من أصل الملكية ورقابة الناحية القانونية تكليف لها بما يجاوز حدود وظيفتها وقدراتها .

وتبرز هذه الصلة بين المصلحتين وتتزايد أهميتها فى ظل نظام السجل العينى ، إذ يتوقف تنفيذه على إعادة مسح البلاد مسحا حديثا وإعداد خرائط ودفاتر مساحة للملكية ، علاوة على أن العمليات التمهيدية السابقة على القيد بالسجل تقوم بها لجان مشتركة من المساحة والشهر العقارى ، مما يستلزم تعاونا مثمرا منتجا وتنسيقا فعالا بين الجهتين ، يكفل عدم زعزعة الملكية العقارية والعبث بها ، وانتشار عصابات اغتصاب الأراضى واختلاف وجهات النظر وتكرار الاجراءات وشيوع المسئولية الادارية ، وغير ذلك من الأضرار التى يقسم عبؤها على الجمهور .

ولقد بذلت محاولات عديدة فى عهود مختلفة لتحقيق ذلك من جانب المسئولين فى الوزارتين اللتين تتبعهما المصلحتان منذ إنشاء مصلحة الشهر العقارى سنة ١٩٤٦ .

ومن بين هذه المحاولات صدور قرار من وزير العدل سنة ١٩٦٦ بتشكيل لجنة برئاسته وعضوية ممثلين عن وزارة العدل ومصلحة المساحة والشهر العقارى والجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، انتهت الى ضرورة توحيد الهيئة المشرفة على تنفيذ قوانين الشهر العقارى والسجل العينى بدلا من تفرقها بين وزارتى الرى والعدل ، وذلك بجعل الاشراف على مكاتب الشهر العقارى والمكاتب الهندسية والأقلام المرتبطة بهما لجهة واحدة ، إحكاما للتنظيم الادارى ، وتبسيطا للإجراءات ، ومنعا للازدواج . كما تصدى لبحث هذه المشكلة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، وهيئة الرقابة الادارية ، وانتهت هذه الأجهزة واللجان المختلفة إلى ضرورة توحيد الجهة المشرفة على المصلحتين .

وقد تمت دراسة هذه المشكلة ، وتبلورت الافكار فى هذا الشأن على النحو التالى :

× ذهب رأى إلى ضرورة توحيد الإشراف على الجهتين عن طريق

إنشاء هيئة عامة تضمهما تحت اسم الهيئة العامة للشهر العقارى والمساحة تتمتع بالشخصية المعنوية بما يتيح التنسيق الكامل بين أعمال المصلحتين على الوجه الذى يكفل حسن سير العمل وانتظامه والقضاء على الازدواج بينهما ، بعيدا عن المعوقات والتعقيدات الادارية – يديرها مجلس ادارة يشكل من كبار موظفى الهيئتين وأعضاء من الخارج من ذوى الكفاية الممتازة والخبرة بأعمال الشهر والمساحة ، وأن يكون رئيس مجلس ادارتها أحد رجال القضاء ، تقديرا لخطر الناحية القانونية فى عملية الشهر ، بجانب تحقيق الحيدة التامة بين الجهتين .

ويعاون رئيس مجلس الإدارة نائبان يشرف أحدهما على المساحة ويشرف الآخر على الشهر العقارى .

وتظل كل من الجهتين على الوضع الذى هى عليه الآن ، مستقلة بأماكنها ووظائفها ، لضمان استقرار المراكز الوظيفية لكل من الجهتين ، بما يضفى على العاملين الشعور بالاطمئنان والثقة .

× وذهبت آراء أخرى الى ما يأتى :

– صعوبة تنفيذ فكرة ضم هيئة المساحة الى مصلحة الشهر العقارى حيث ان أعمال الشهر العقارى والسجل العينى لاتتجاوز ٢٠٪ من مجموع الأعمال التى تقوم بها الهيئة العامة للمساحة ، كما أن هذه الهيئة متصلة بعدة وزارات ومصالح وهيئات أخرى غير الشهر العقارى كوزارات الحربية والثروة المعدنية واستصلاح الأراضى والرى والمالية ، كما تتولى أعمال نزع الملكية وتحديد المصارف والطرق وغير ذلك من الخدمات التى تؤديها وتدخل أصلا فى اختصاص تلك الوزارات والهيئات .

– ان هيئة المساحة قائمة بالفعل ولامحل لانشاء هيئة جديدة ، وإذا أريد الأخذ بالفكرة فليكن بضم مصلحة الشهر العقارى الى الهيئة العامة للمساحة القائمة بالفعل والتى تنجز أعمالا لجهات أخرى كثيرة ، وقد تبين من إحصاء ورد من وزارة الرى أن الطلبات التى قدمت للمكاتب الهندسية من مأموريات الشهر العقارى على مستوى الجمهورية فى عام ١٩٨٣ / ١٩٨٤ بلغت ٢٣١٣٠٦ طلبا ، تم البت فى ٢١٦٧٧٨ طلبا فى نفس الفترة بنسبة ٩٦٪ من الاجمالى .

– ورأى البعض كحل للمشكلة تكليف أصحاب الشأن بالالتجاء مباشرة الى هيئة المساحة لاستخراج كشوف التحديد عن العقار موضوع التعامل باعتباره مستندا من المستندات التى ينبغى تقديمها ابتداء للسير فى اجراءات الشهر .

وقد اعترض على هذا الرأى بأنه يحمل أصحاب الشأن نفقات جديدة ويزيد من متاعبهم ، وهو لا يخرج عن أن يكون تصديرا للمشكلة وليس حلا لها ، فضلا عن أن عملية التحديد يخالطها بحث الملكية وتطبيق أحكام التعارض ، وهى مسائل لا ينهض بها إلا رجل القانون

– وأخيرا أشار البعض الى أنه للترجيح فان هناك بوجه عام معيارين يمكن الاستناد اليهما فى هذا المجال ، أولهما تيسير التداول ، والآخر توفير الثقة والأمان . وفى حالة تعارض أحدهما مع الآخر فمن الافضل تغليب معيار الثقة والأمان على معيار تيسير التداول ، وهو مايبرر فصل الجهات التى تتجمع فى النهاية فى إجراء واحد .

معوقات داخلية :

وتدخل فى اختصاص مصلحة الشهر العقارى وتتلخص فيما يلى

– وجود عدة قوانين معطلة لإجراءات الشهر العقارى منها :

• قانون فرض مقابل التحسين على العقارات التى يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة .

• القانون ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ بفرض رسم الأيلولة على التركات .

• القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٥٢ بفرض ضريبة التركات .

• القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٨ بفرض ضريبة على الأراضى الفضاء .

وذلك لأن هذه القوانين تفرض على مصلحة الشهر العقارى الامتناع عن شهر التصرفات العقارية الا بعد سداد الرسوم والضرائب المشار إليها فى هذه القوانين ، وتقديم ما يثبت أداءها قبل السير فى اجراءات

الشهر ، وهو أمر يستغرق وقتا ويؤخر الإجراءات ، مما يرى معه تحرير إجراءات الشهر من هذه القيود حتى تنطلق هذه الاجراءات بدون معوقات مع وضع ضمانات لتحصيل أموال الدولة المفروضة على أصحاب الشأن ، وإخطار الجهات المختصة بحصول التصرف لتتولى متابعة أصحاب الشأن للحصول على مستحقاتها ، لاسيما وأن لها حق امتياز وحق التتبع فى العقارات موضوع التصرف ، وهو ماأوصت به الحلقة الدراسية العربية حيث ناشدت المشرعين فى الدول العربية المختلفة الحد من القيود المفروضة على شهر التصرفات العقارية فى اجراء عملية الشهر بعدم تعليقها على اجراءات ادارية كثيرة ، أو على تقديم شهادات أو اقرارات يمكن الاستغناء عنها ، أو يمكن الوصول الى مضمونها عن طريق آخر . وقد ذهب رأى غالب الى عدم الأخذ بهذا الاقتراح ، وإبقاء الحال على ماهو عليه الآن تمكينا للدولة من اقتضاء الضرائب والرسوم .

– تعدد الاسبقيات خلال المراحل التى تمر بها اجراءات الشهر وهى ثلاث مراحل ، لكل مرحلة أسبقية مستقلة وذلك على النحو التالى :

أسبقية الطلبات ، اسبقية المشروعات ، أسبقية المحرر .

وتتم الأسبقية الأولى والثانية فى المأمورية ، والثالثة فى مكتب الشهر وقد اتجه الرأى إلى إلغاء أسبقية المشروعات بالمأمورية وأسبقية المحرر بمكتب الشهر ، اكتفاء بأسبقية طلب الشهر التى يتم الاحتفاظ بها فى كافة مراحل الشهر حتى يتم شهر المحرر .

– الاهمال بل والتعمد أحيانا فى تعطيل السير فى اجراءات الشهر سواء من موظفى المساحة أو الشهر العقارى أو أى من جهة أخرى لها صلة بأعمال الشهر .

– جعل قاضى الأمور الوقتية بالمحكمة الابتدائية – التى يقع مكتب الشهر العقارى فى نطاق دائرتها – مرجعا للتظلم من قرارات مأموريات ومكاتب الشهر ، مما يؤدى الى عدم الاسراع بعمليات الشهر ، بل والى تأخير اجراءاته . وقد اتجه رأى بأن تتولى نظر هذه التظلمات اللجان القضائية المستحدثة بقانون السجل العينى رقم ١٤٢ لسنة ١٩٦٤ والتى تشكل من رئيس المحكمة الابتدائية رئيسا ، وعضوية موظفين من مصلحة الشهر العقارى وآخر من الهيئة العامة للمساحة .

وذهب رأى غالب الى أن يتولى نظر هذه التظلمات قاضى الأمور المستعجلة وليس قاضى الأمور الوقتية ، ضمانا لصدور حكم على وجه السرعة مسبب تمحص فيه أوجه دفاع الطرفين .

– التفرقة فى قانون الشهر العقارى رقم ١١٤ لسنة ١٩٤٦ بين الآثار المترتبة على عدم تسجيل التصرفات العقارية والأحكام المنشئة لحق من الحقوق العينية العقارية وبين الآثار المترتبة على عدم تسجيل التصرفات والاحكام المقررة لحق من الحقوق العينية العقارية ، فقد جعل الاولى لاتنتقل ولا تنشأ ولا تتغير ولاتزول بين أصحاب الشأن وبين الغير الا بالتسجيل ، على حين أن الأخيرة يترتب على عدم تسجيلها أنها لا تكون حجة على الغير فقط .

وقد ذهب رأى الى توحيد الأثر الذى يترتب على عدم تسجيل التصرفات المنشئة والمقررة للحقوق العينية العقارية ، أسوة بالقانون رقم ١٤٢ / ١٩٦٤ بشأن السجل العينى ، خاصة وأن الحلقة الدراسية العربية لدراسة نظم الشهر العقارى فى البلاد العربية أوصت بالأخذ بهذا الرأى . وذهب آخرون الى عدم الاخذ بهذا الاقتراح ، وإبقاء الحال على ماهو عليه حتى يتم تطبيق السجل العينى .

– ألقى القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٤٧ بشأن التوثيق على عاتق مصلحة الشهر العقارى أعباء جديدة بشأن التوثيق صرفتها عن التفرغ لاختصاصها الاصلى وهو بحث الملكية وأصل الحق ، وكذلك عن الإسراع باتخاذ الخطوات التمهيدية للأخذ بنظام السجل العينى التى استهدفها القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٤٦ ، علما بأن مشروع قانون التوثيق كان ينص على فصل التوثيق عن الشهر ، ولكن الاعتبارات المالية هى التى دعت الى هذا الربط ، وهو أمر اتجه معه البعض الى ضرورة تنقية عملية الشهر بحيث تنسلخ عنها أعمال التوثيق بمختلف صورها ، فيما عدا توثيق المحررات الرسمية المتعلقة بالشئون العقارية وحدها ، على أن

تنشأ مصلحة جديدة فى وزارة العدل باسم مصلحة التوثيق للمحررات الأخرى الرسمية ، كالتوكيلات وعقود الزواج والتصديق على التوقيعات وإثبات التاريخ ، تضم إدارة المأذونين التابعة حاليا لادارة المحاكم ، ورأى آخرون الابقاء على الوضع الحالى حتى لاتتبعثر مسائل التوثيق بين اكثر من جهة .

– عزوف كثير من الورثة عن شهر حق الإرث بسبب مايتطلبه ذلك من رسوم ، الأمر الذى يؤدى الى عدم مطابقة السجلات للواقع .

– عدم تناسب الأماكن التى تمارس فيهامصلحة الشهر العقارى اختصاصاتها مع ازدياد نشاطها وعدد موظفيها وكثرة المترددين عليها والمتعاملين معها ، مما أدى الى وجود ظاهرة الطوابير بمكاتب التوثيق ، ومعاناة العاملين الذين أصبحوا يباشرون مهام وظائفهم فى ظروف صعبة أثرت على صالح العمل وخاصة بالنسبة لأعمال التوثيق التى تتطلب السرية لاتصالها بمعاملات الافراد وأحوالهم الشخصية ، من زواج وطلاق ، وغير ذلك من المحررات التى تتناول أوضاعهم الأسرية .

– عدم تعميم النماذج الخاصة بالتعامل فى مواد الشهر والتوثيق بمكاتب ومأموريات المصلحة ومكاتب البريد للتيسير على ذوى الشأن ، ممايؤدى الى استغلال الكتبة العموميين لأصحاب الشأن ، فضلا عما تتضمنه هذه النماذج من قواعد إرشادية تساعد على انجاز الطلبات فى الوقت المناسب .

– إحجام الأفراد عن شهر تصرفاتهم بعد أن رفع القانون رقم ٩٤ لسنة ١٩٨٠ رسوم الشهر بدرجة كبيرة وخاصة فى حالة تعدد التصرفات .

– عدم استخدام الأساليب العلمية الحديثة مثل الميكروفيلم والكمبيوتر فى تطوير شهر التصرفات كى لاتشغل المستندات حيزا كبيرا عند الاحتفاظ بها ، وليتسنى حفظ نسخ من صورها فى أماكن متفرقة تحقيقا للأمان العام .

علاوة على عدم الاستعانة بالآلات والأجهزة الحديثة لتصوير المستندات ومسح الأراضى وقياسها ورسم الخرائط بما فى ذلك المسح الجوى اختصارا للوقت وتوفيرا للجهد والنفقات ، بجانب عدم الأخذ بنظام تدريب الموظفين قبل مباشرتهم العمل ، حتى يمكنهم مباشرة أعمالهم دون عراقيل أو تعقيدات .

التوصيات

وعلى ضوء الدراسة السابقة ومادار خلالها وحولها من مناقشات يوصى بمايلى :

أولا: فى مجال الشق القانونى للشهر العقارى :

* الأخذ بمبدأ وضع اليد بمقتضى عقد عرفى لمدة خمس سنوات كمصدر من مصادر القيد فى السجل العينى ، تيسيرا للقيد فى السجل وقضاء على مشكلة الملكيات التى تستند الى عقود عرفية لم يتم تسجيلها .

* الأخذ بمبدأ عدم سريان التقادم فى مواجهة المالك المقيد باسمه العقار ، مع ضرورة وضع استثناءات لحماية حسنى النية فى حالة وضع اليد على ملحقات العقار التى لم تكن مملوكة للمتصرف وفى حالة وفاة المالك ، أو غيابه أكثر من ثلاثين عاما دون إجراء أى قيد بموافقته فى السجل خلال هذه المدة ، يمكن تقرير حق المالك عن طريق رفع دعوى .

* تعديل قانون السجل العينى بالنص على عدم الأخذ باعطاء وزير العدل سلطة تحديد حد أدنى للوحدة العقارية التى يسوغ إنشاء صحيفة مستقلة لها فى السجل العينى .

* ضرورة النص صراحة على قبول دعاوى صحة التعاقد والدعاوى العينية العقارية للقيد فى السجل العينى .

ثانيا : فى مجال رسوم الشهر العقارى :

* اعفاء شهرحق الارث من رسوم التسجيل اذا ماتقدم الورثة لشهره خلال ٥ سنوات من تاريخ الوفاة ، وذلك حثا على المبادرة بشهر حق الارث حتى تكون السجلات مطابقة للواقع .

* تعديل قانون رسوم الشهر العقارى على النحو الذى يشجع الأفراد على شهر محرراتهم .

ثالثا : فى مجال تبسيط الاجـــراءات وانجاز الأعمال وتيسير التعامل :

* إلغاء أسبقية المشروعات بالمأمورية وأسبقية المحررات بمكاتب الشهر اكتفاء بأسبقية طلبات الشهر التى يتعين الاحتفاظ بها حتى يتم شهر المحرر .

* النص فى القانون على معاقبة كل من تسبب عمدا أو باهماله

الجسيم فى تعطيل السير فى اجراءات الشهر ، سواء كان من موظفى الشهر أو المساحة أو أى جهة لها صلة بأعمال الشهر .

* جعل الاختصاص لقاضى الأمور المستعجلة بنظر التظلمات من قرارات مأموريات ومكاتب الشهر لسرعة الفصل فيها ، ولضمان صدور حكم مسبب تمحص فيه أوجه دفاع الطرفين .

* طبع نماذج بأنواع التعامل المختلفة تتضمن قواعد ارشادية فى الشهر والتوثيق ، للتيسير على أصحاب الشأن ، وبما يكفل انجاز الطلبات فى الوقت المناسب ، على أن تباع هذه النماذج بأسعار مناسبة فى مكاتب البريد والمأموريات .

* تدبير أماكن لراحة العاملين والمتعاملين مع الشهر العقارى ، ويمكن لتحقيق ذلك الأخذ باحدى الوسيلتين الآتيين :

– النظر فى إنشاء صندوق لأبنية مكاتب ومأموريات الشهر العقارى ، على غرار صندوق أبنية المحاكم وصندوق الأبنية التابعة لوزارة الخارجية ، بعد أن ثبتت فاعلية مثل هذه المؤسسات .

– أن يتولى صندوق أبنية المحاكم هذه المهمة وذلك بتخصيص أجنحة وأقسام فى مجمعات المحاكم لمكاتب ومأموريات للشهر العقارى ، من خلال الاشتراك فى هذا الصندوق بحصة مالية تخصص لهذا الغرض .

* استخدام الأساليب العلمية الحديثة فى تطوير شهر التصرفات وذلك بالتوسع فى استخدام نظام الميكروفيلم والكمبيوتر ، والاستعانة بالأجهزة الحديثة فى تصوير المستندات ومسح الاراضى ورسم الخرائط واعطاء أولوية فى الاستفادة من المعونات التى تقدم من الهيئات الدولية لتحقيق ذلك ، بالاضافة الى انشاء بنك للمعلومات لحفظ وتجميع بيانات الملكية (مساحية وقانونية) .

* اعطاء أولوية عند توزيع وتعيين الخريجين الجدد الحاصلين على ليسانس الحقوق أو بكالوريوس التجارة ادارة أعمال أو الشريعة والقانون بالأزهر للعمل فى مصلحة الشهر العقارى ، بجانب نقل بعض أفراد العمالة الزائدة فى الجهات الحكومية الأخرى الى المصلحة المذكورة بعد تدريبهم ، لمواجهة ماتعانيه من نقص فى العمالة .

* تعميم نظام العمل فترتين يوميا فى مكاتب ومأموريات الشهر العقارى ، مع منح حوافز مجزية للعاملين تكفل تحقيق الهدف من هذا النظام .

* دراسة الخطوات التنفيذية لعمليات الشهر العقارى بهدف تبسيط اجراءاتها تيسيرا على المواطنين .

رابعا: توصيات عامة :

* ضرورة التنسيق الكامل والتعاون المثمر بين مصلحة الشهر العقارى والهيئة العامة للمساحة ، بما يضمن إحكام التنظيم الادارى وتبسيط الاجراءات ومنع الازدواج ، وأن يترك اختيار الصيغة المناسبة التى تكفل تحقيق ذلك بشكل فعال للجهات المختصة .

* صدر القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٨ بانشاء صندوق للسجل العينى وفرض رسما على ملاك الأراضى الزراعية والعقارات المبنية لتكون هذه الرسوم من بين موارد صندوق السجل العينى ، وهو أمر يقتضى أيلولة هذه الرسوم الى موازنة الصندوق حتى يمكن تنشيط الأخذ بنظام السجل العينى وتعميمه على كافة المحافظات .

الدورة السادسة ١٩٨٥ – ١٩٨٦

منازعات الحيازة

انتشرت فى السنوات الأخيرة المنازعات حول حيازة العقارات المبنية أو الأراضى الزراعية وساعد على انتشارها بالنسبة للمبانى وجود أزمة المساكن وارتفاع قيمتها ، وكذلك قيمة الأراضى الزراعية ، ارتفاعا

كبيرا . وأحيانا تحتدم هذه المنازعات حتى تشكل جرائم تندرج تحت جرائم انتهاك حرمة ملك الغير ، وأحيانا تكون المنازعة حول الحيازة مدنية ولا تندرج تحت جريمة من الجرائم ومع ذلك يستعر شرها بين المتنازعين حتى لتوشك أن تصبح جريمة من الجرائم المعاقب عليها اذا ترك أمرها دون حل عاجل .

وكانت هيئات الشرطة تعرض هذه المنازعات وتلك على النيابة العامة لتقول قولتها فى شأنها بالنسبة للأولى لأنها تشكل جريمة من جرائم انتهاك حرمة الغير ، وبالنسبة للثانية ، فبالرغم من أنها منازعة مدنية الا أنها توشك أن تشكل جريمة إن تركت بغير حل فورى ، وقد جرت النيابة العامة على أن تبادر فى شأن هذه المنازعات بشقيها جنائية كانت أو مدنية - الى اصدار قرار وقتى عاجل يمنح الحيازة لأحد المتنازعين ، تاركة للطرف الآخر - ان هو تضرر من قرارها - أن يلج سبيل التقاضى أمام المحاكم . ومن هنا امتدت هذه المنازعات حول الحيازة الى ساحات القضاء ليقول كلمته فى القرارات الوقتية العاجلة التى تصدرها النيابة العامة .

وأول صعوبة صادفها القضاء فى شأن التظلم من هذه القرارات هو تحديد المحكمة المختصة بنظره ، اذ ثار الجدل حول معرفة ما اذا كان القرار الصادر من النيابة العامة هو" قرار ادارى " فتختص بنظره جهة القضاء الادارى (أى مجلس الدولة) أم هو قرار قضائى " فلا يختص بنظره مجلس الدولة ، وانما يندرج تحت ولاية جهة القضاء العادى ، فنادت بعض المحاكم بالرأى الأول . وأخذت بعض المحاكم الأخرى بوجهة النظر الثانية ، وأضحى الناس حيارى : هل يرفعون قضاياهم أمام مجلس الدولة أم يعرضونها على القضاء العادى . وأخيرا وجد رأى ثالث اعتنقه الفقه وكثير من المحاكم ينادى بأنه اذا كان قرار النيابة الوقتى المتعلق بالحيازة صادرا فى شأن منازعة تشكل جريمة من جرائم انتهاك حرمة ملك الغير فهو " قرار قضائى " لا يختص مجلس الدولة بنظر التظلم المرفوع عنه ، ذلك لأن القرارات التى تصدرها النيابة العامة بحسبانها ضبطية قضائية أو أمينة على الدعوى العمومية هى " قرارات قضائية " تخرج عن اختصاص مجلس الدولـة لأنهـا ليست " قرارات ادارية " أما إذا كان قرار النيابة العامة الوقتى المتعلق بالحيازة صادرا فى شأن منازعة لاتشكل جريمة فقد انتهى هذا الرأى الثالث الى أنه يعتبر من قبيل " القرارات الادارية " فيختص الدولة - دون القضاء العادى - بنظر التظلم منه . وازاء هذه الآراء المتعددة فى شأن تحديد الجهة المختصة بنظر دعوى الغاء قرار النيابة العامة فى شأن الحيازة فقد أضحى الناس فى حيرة من أمرهم عندما يرغبون فى رفع تظلماتهم من هذه القرارات .

ولما استشعر المشرع ذلك أصدر القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٨٢ ليعالج الأمر بنص تشريعى ، وليضع تنظيما جديدا لقرارات النيابة العامة فى شأن الحيازة ، إذ استحدث هذا القانون مادة أضافها الى قانون العقوبات فى باب " انتهاك حرمة الغير " هى المادة (٣٧٣) مكررا التى تنص على أنه " يجوز للنيابة العامة متى قامت دلائل كافية على جدية الاتهام فى الجرائم المنصوص عليها فى المواد السابقة من هذا الباب أن تأمر باتخاذ إجراء تحفظى لحماية الحيازة ، على أن يعرض هذا الأمر خلال ثلاثة أيام على القاضى الجزئى المختص ، لإصدار قرار مسبب خلال ثلاثة أيام على الأكثر بتأييده أو بتعديله أو بالغائه .

ويجب رفع الدعوى الجنائية خلال ستين يوما من تاريخ صدور هذا القرار ، وعلى المحكمة - عند نظر الدعوى الجنائية - أن تفصل فى النزاع بناء على طلب النيابة العامة أو المدعى بالحقوق المدنية أو المتهم بحسب الأحوال ، بعد سماع أقوال ذوى الشأن ، بتأييد القرار أو بالغائه ، وذلك كله دون مساس بأصل الحق .

ويعتبر الأمر أو القرار الصادر كأن لم يكن عند مخالفة المواعيد المشار إليها ، وكذلك اذا صدر أمر بالحفـظ أو بأن لا وجه لاقامة الدعوى .

وإثر صدور هذا القانون أصدر النائب العام منشورا للنيابات العامة أوضح فيه أن تطبيق المادة سالفة الذكر يستوجب أن تقتصر مهمة النيابة العامة فى إصدار قراراتها الوقتية فى شأن الحيازة على حالة ما اذا

كانت المنازعة تنطوى على اتهام جدى فى جريمة من جرائم انتهاك حرمة ملك الغير ، أما اذا كانت المنازعة مدنية بحتة وليس فيها وجه جنائى ، فان النيابة العامة يتعين عليها أن تحفظ الأوراق اداريا ولاتصدر قرارا وقتيا فى شأن الحيازة ، وقد صدر هذا المنشور استنادا الى تفسير للمادة ٣٧٣ مكررا من قانون العقوبات سالفة الذكر .

وبالاضافة الى ذلك فقد كشف التطبيق العملى لهذه المادة - منذ صدورها - عن صعوبات كثيرة جعلت مسألة التظلم من قرارات الحيازة أكثر استعصاء عما كانت عليه قبل صدور هذه المادة . وفيما يلى بعض الصعوبات :

أولا : أن النيابة العامة أصبح من المتعين عليها أن تحجب نفسها عن اصدار قرارات وقتية فى شأن منازعات الحيازة المدنية البحتة التى لاتشكل شبهة جريمة من جرائم انتهاك حرمة ملك الغير ، مع أن هذه المنازعة المدنية فى كثير من الأحيان تكون مشتعلة بين طرفيها الى حد يوشك أن ينتقل الى نطاق الجريمة اذا ترك أمره دون حل وقتى عاجل .

ثانيا : أن القضاة والمتقاضين أصبحوا فى حيرة من ناحية معرفة القواعد التى تطبق على القرار الذى يصدره قاضى الحيازة ، وهل هى القواعد التى رسمها قانون المرافعات فى شأن التظلم من الأوامر على العرائض أم غيرها .

ثالثا : ثارالخلاف حول قاضى الحيازة الجزئى المختص باصدار هذا القرار هل هو قاض جنائى أم قاض مدنى .

رابعا : أن المشرع لم يحسم الخلاف الذى ثار بين مجلس الدولة والقضاء العادى حول تحديد الجهة المختصة منهما بنظر التظلم من قرار النيابة العامة الوقتى حول الحيازة فى المنازعات المدنية البحتة والتى ليست فيها شبهة اتهام جنائى .

خامسا : أن التنظيم الذى أورده المشرع معقد ، ولايشتمل على حل حاسم لكل صور منازعات الحيازة .

وكل هذه الاعتبارات مجتمعة تستوجب المبادرة الى وضع علاج آخر لهذه الأمور يحسم وجه الخلاف فى شأنها ، ويسهل الأمر على القضاة والمتقاضين فى جلاء ووضوح غير مشوب باختلاف وجهات النظر سالفة البيان ، وقد رؤى وضع تنظيم يسند الاختصاص بنظر التظلم من قرارات النيابة العامة الى قاضى الأمور المستعجلة بجهة القضاء العادى بحسبان أن القرار اذا صدر من النيابة العامة فى شأن منازعة جنائية فهو يتصل بجريمة ، والجرائم تدخل فى اختصاص جهة القضاء العادى . كما أن القرار اذا صدر من النيابة العامة فى شأن منازعة غير جنائية فان جهة القضاء العادى هى الأحق بنظر التظلم منه على اعتبار أن الحيازة مشتقة عن الملكية التى هى على رأس المنازعات المدنية .

التوصيات

وعلى ضوء ماتقدم ومادار فى المجلس من مناقشات وماطرح من آراء - يوصى بما يأتى :

* الغاء المادة ٣٧٣ مكررا من قانون العقوبات التى أضيفت بالقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٨٢ .

* فى الحالات التى تعرض فيها منازعات الحيازة - جنائية كانت أو مدنية - على النيابة العامة ، يتعين عليها - فى جميع الأحوال - أن تصدر قرارا عاجلا " مؤقتا " فى شأن الحيازة .

* صدور هذا القرار " المؤقت " من النيابة العامة لايمنعها من المبادرة الى رفع الدعوى الجنائية ، اذا اتصلت منازعة الحيازة بجريمة من جرائم انتهاك حرمة ملك الغير .

* للمتضرر أن يتظلم من قرار الحيازة المؤقت - سواء صدر فى منازعة جنائية أو مدنية - أمام قاضى الأمور المستعجلة ، بالاجراءات والأوضاع المقررة للدعاوى المستعجلة ، وتحكم فيه المحكمة حكما وقتيا مستعجلا بتأييد القرار أو بتعديله أو بالغائه ، ويجوز فى جميع الأحوال لقاضى الأمور المستعجلة الذى ينظر التظلم ، أن يأمر - بناء على طلب ذوى الشأن - بوقف تنفيذ قرار النيابة العامة فى شأن الحيازة اذا كان يخشى وقوع ضرر جسيم من التنفيذ وكانت أسباب التظلم

يرجع معها الغاؤه .

* يخضع الحكم الصادر فى هذا التظلم – من حيث الطعن فيه – للقواعد العامة للطعن فى الأحكام الوقتية المستعجلة .

رد القضاة

يعالج قانون المرافعات المسائل الخاصة برد رجال القضاء فى الباب الثامن من الكتاب الأول . وقد أشارت المادة ١٤٨ منه الى أنه يجوز رد القاضى لأحد الأسباب الآتية :

– اذا كان له أو لزوجته دعوى مماثلة للدعوى التى ينظرها ، أو اذا جدت لأحدهما خصومة مع أحد الخصوم أو لزوجته بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضى مالم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه .

– اذا كان لمطلقته التى له منها ولد أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم فى الدعوى أو مع زوجته ، مالم تكن هذه الخصومة قد أقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضى بقصد رده .

– اذا كان أحد الخصوم خادما له ، أو كان هو قد اعتاد مؤاكلة أحد الخصوم أو مساكنته أو كان قد تلقى منه هدية قبيل رفع الدعوى أو بعدها .

– اذا كان بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل .

فاذا استشعر أحد الخصوم فى الدعوى أن رجل القضاء الذى ينظرها – أو أحدهم عند تعددهم – تتوافر فى شأنه حالة من الحالات الأربع سالفة الذكر ، فيحق له أن يطلب رده ، وذلك بتقرير يكتب بقلم الكتاب (المادة ١٥٣ مرافعات) .

ويترتب على تقديم طلب الرد على الوجه سالف الذكر – كأصل عام – وقف الدعوى الأصلية التى ينظرها رجل القضاء المطلوب رده أو التى يشترك فى نظرها – عند تعدد أعضاء الهيئة التى تنظرها – ويتسم هذا الوقف بقوة القانون ، وتظل هذه الدعوى الأصلية موقوفة – كأصل عام – الى أن يحكم نهائيا فى طلب الرد .

وقد استغل البعض هذا الوضع فعمدوا الى رد رجال القضاء بغير حق ، وذلك بغية تعطيل الفصل فى الدعوى الأصلية ، نكاية لخصومهم فى تلك الدعوى الأصلية ، وتوصلا الى تأجيلها لأطول وقت ممكن حتى يفصل فى طلب الرد – المفتعل – بل أحيانا حتى يفصل فى الاستئناف الذى يرفع عن الحكم الذى صدر فى هذا الطلب . وقد يكون طلب الرد مقصودا به فى بعض الحالات التخلص من رجل القضاء نفسه ، كما لو استشعر طالب الرد أن رجل القضاء الذى ينظر الدعوى لايتساهل فى تأجيلها ، أو يضيق مدة التأجيل ، أو أنه قد تفهم ظروف الدعوى تفهما لايسمح لنوايا هذا الخصم أن تأخذ طريقها بسهولة ، فعندئذ يعمد هذا الخصم الى طلب رده ، بغية ابعاده عن ساحة تلك القضية ، أو فى القليل بإبعاده فترة تطول أو تقصر ، تتحقق له خلالها نواياه أو بعضا منها .

ولكى يواجه المشرع هذا الاتجاه من جانب البعض ، عمد الى رسم سلسلة من العقبات فى طريقهم عساها تفسد سوء القصد المحتمل ، ومن أهمها ما يأتى :

أولا – أنه أوجب على طالب الرد– عند التقرير به فى قلم الكتاب –

أن يودع مبلغ خمسة وعشرين جنيها على سبيل الكفالة (المادة ١٥٣ مرافعات) .

ثانيا – أنه أوجب على المحكمة التى تنظر طلب الرد أن تحكم – عند رفضه أو سقوط الحق فيه أو عدم قبوله – على طالب الرد بغرامة لا تقل عن عشرين جنيها ولا تزيد على مائة جنيه ، وذلك فضلا عن مصادرة الكفالة التى دفعها عند رفع دعوى الرد (المادة ١٥٩ مرافعات) .

ثالثا : اذا كان طالب الرد قد بنى طلبه على الوجه الرابع من المادة ١٤٨ مرافعات (وهو الزعم بأن القاضى بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعة الحكم بغير ميل) وحكمت المحكمة فى طلب الرد برفضه فعندئذ يجوز لها ابلاغ الغرامة الى مائتى جنيه (المادة ١٥٩ مرافعات) .

رابعا: نص القانون على ان الغرامة التى تحكم بها المحكمة فى الأحوال سالفة الذكر تتعدد بتعدد رجال القضاء المطلوب ردهم .

خامسا : اذا تنازل طالب الرد عن طلبه ، تحكم المحكمة بمصادرة الكفالة ولاتحكم عليه بالغرامة (الفقرة الاخيرة من المادة ١٥٩) .

ورغم هذه الضوابط التى وضعها المشرع فى وجه من يرفعون طلبات الرد بقصد النكاية فقد أثبت التطبيق العملى أنها غير كافية فى ردعهم فقد كشفت الاحصاءات الحديثة فى بعض المحاكم عن انتشار طلبات الرد غير الجدية انتشارا أكثر من ذى قبل ، الأمر الذى يجعل منها ظاهرة تستوقف النظر ، وتستحق من المشروع وقفة تأمــل للعلاج الجدى ، خصوصا بعد أن ثبت من استقراء قضايا الرد – وهى موجهة أحيانا الى التظنن فى ضمير رجل القضاء – أنها دعاوى مبطلة ، اذ لم يحدث أن حكم مؤخرا فى واحدة منها – على كثرتها – برد أى من رجال القضاء المواجهة ضدهم طلبات الرد ، سواء أكانوا قضاة جزئيين ، أم قضاة فى المحاكم الابتدائية ،أم مستشارين . الأمر الذى يكشف عن الدافع الحقيقى لرفع قضايا الرد سالفة الذكر ، وهو الرغبة فى اللدد فى الخصومة المرددة بينهم وبين خصومهم فى الدعاوى الأصلية التى رفع طلب الرد متفرعا عنها ، أو الرغبة بغير حق فى إبعاد رجل القضاء عن ساحة هذه القضية ، بل وقد أثبتت الاحصاءات أيضا أن طالبى الرد كثيرا مايتنازلون عن طلباتهم بعد أن ساروا فيها وقتا طال أوقصر ، الأمر الذى يكشف – فى الغالب الأعم – أنهم إنما يتنازلون عنها بعد أن وصلوا الى غرضهم فى الكيد لخصمهم فى الدعوى الأصلية ، بتعطيل نظرها ووقفها وقتا من الزمان غالبا مايكون غير قصير ، ثم هو فى آخر الأمر لا تلاحقة المحكمة التى تنظر طلب الرد بالحكم عليه بغرامة بعد تنازله عن طلبه سالف الذكر ، بل يقتصر جزاؤها ضده وفقا للقانون القائم على مصــادرة الكفالة التى كان قد دفعها عنـد تقديم طلـب الرد (وهى لاتتجاوز مبلغ خمسة وعشرين جنيها) .

وتفيد الاحصاءات الحديثة أنه قد رفع أمام محكمة الجيزة فى السنوات من ١٩٨٣ حتى ١٩٨٥ أربع وستون قضية رد ، لم يقض فى أيها باجابة طالب الرد الى طلبه ، بل قضى فى (٤١) منها بالرفض وقضى باثبات التنازل واثبات ترك الخصومة فى (١٩) قضية ، وقضى بعدم القبول فى (٣) قضايا ، وما زالت قضية واحدة متداولة بالمحكمة لم يفصل فيها بعد .

وفى محكمة استئناف القاهرة رفعت قضايا رد بعض مستشاريها ، وعدد هذه القضايا (٧٦) قضية خلال عامى ١٩٨٤ ، ١٩٨٥ ، ولم يقض فى أيها بإجابة طالب الرد الى طلبه ، بل قضى فى (١٨) قضية منها بالرفض ، وقضى فى (٢٦) قضية منها بترك الخصومة والتنازل عنها وقضى فى قضيتين بعدم القبول ، وفى ثلاث منها بسقوط الحق فى الرد والباقى ما زال متداولا لم يفصل فيه .

وفى محكمة جنوب القاهرة الابتدائية تبين أن عدد طلبات الرد فى السنوات الثلاث الأخيرة (١٠٠) طلب لم يقض فى أيها بإجابة طالب الرد الى طلبه ، وانما قضى فى (١٣) طلبا منها بالرفض ، وفى (٢٢) طلبا بإثبات التنازل ، وفى طلب واحد بعدم القبول والباقى ما زال متداولا بالجلسات .

وفى محكمة شمال القاهرة الابتدائية تبين أن عدد طلبات الرد فى السنوات الثلاث الأخيرة (٩٥) طلبا لم يقض فى أيها باجابة طالب الرد الى طلبه .

هذا وقد نوقشت فكرة مؤداها ألا يكون من شأن رفع طلب الرد أن توقف الدعوى الأصلية بقوة القانون ، بل أن يكون وقفها بحكم من المحكمة التى تنظر طلب الرد . الا أنه رؤى عدم الأخذ بهذه الفكرة ، لأن ايقاف الدعوى الأصلية بقوة القانون أجدى فى فاعلية طلب رد رجل القضاء فيما لو كان هذا الطلب جادا .

كما نوقشت أيضا فكرة مؤداها اشتراط أن يكون تقديم طلب الرد عن طريق محام ، وأن يكون للمحكمة - التى تنظر طلب الرد - أن توجه اليه انذارا أو لفت نظر اذا ما ثبت لديها أن الطلب كيدى ، وأنه عمد بسوء قصد الى تعطيل الفصل فى القضية الأصلية ، كما يحق لها - اذا ما تكرر منه ذلك - اقتراح شطبه للمدة التى تحددها من جدول المحامين وذلك أسوة بمايجرى عليه العمل فى فرنسا ، كما أن له أصلا فى الشريعة الاسلامية .

الا أنه رؤى عدم الأخذ بهذه الفكرة تأسيسا على أن القواعد التأديبية الواردة فى قانون المحاماة تكفى لمؤاخذة المحـــامى فى مثل هذه الاحوال .

التوصيات

وعلى ضوء ماتقدم ، وما انتهى اليه المجلس من مناقشات يوصى بالآتى :

* زيادة الكفالة التى يتعين أن يدفعها طالب الرد عند تقديم طلبه لقلم الكتاب الى عشرة أمثالها - فتصبح مبلغ (٢٥٠) بدلا من خمسة وعشرين جنيها .

* زيادة الغرامة التى توقع على طالب الرد - عندما تقضى المحكمة برفض طلبه أو سقوط الحق فيه أوعدم قبوله - الى عشرة أمثالها ، سواء فى حدها الأدنى أو حدها الأقصى « ألف جنيه » (بدلا من مائة) وذلك فضلا عن مصادرة الكفالة (التى اقترح - كما سبق رفعها إلى ٢٥٠ جنيها) .

- مع الاستغناء عن تخصيص غرامة أكبر لحالة الوجه الرابع فى المادة ١٤٨ مرافعات ، إذ لامحل لهذه الزيادة وذلك التخصيص بعد أن أصبح الحد الأقصى للغرامة يصل الى ألف جنيه ، مما يعطى المحكمة فرصة للتقدير بين وجوه الرد المختلفة فى نطاق هذا الحد الكبير الذى يصل الى ألف جنيه .

* التسوية بين التنازل عن طلب الرد وبين الحكم برفضه أوسقوط الحق فيه أو عدم قبوله ، فعلى المحكمة التى تقضى فى طلب الرد - أن تغرم المتنازل غرامة لا تقل عن مائتى جنيه ولاتزيد على ألف جنيه ، فضلا عن مصادر الكفالة (وهى ٢٥٠ ج) بعد أن أثبتت الممارسة أن طالبى الرد يلجأون الى التنازل عن طلب الرد بعد تحقيق غرضهم فى الوصول إلى تأجيل الدعوى الأصلية ، ادراكا منهم أن المشرع لايحملهم بأية غرامة عند التنازل عن طلب الرد اكتفاء بمصادرة الكفالة .

* إعمالا للتوصيتين الثانية والثالثة يصبح نص المادة ١٥٩ كمايلى : « تحكم المحكمة عند رفض طلب الرد أو سقوط الحق فيه أو عدم قبوله أو التنازل عنه على الطالب بغرامة لاتقل عن مائتى جنيه ولاتزيد على ألف جنيه ومصادرة الكفالة » .

- وفى كل الأحوال تتعدد الغرامة بتعدد القضاة المطلوب ردهم .

* وحتى لايطول أمد نظر الرد وبالتالى لاتطول الفترة التى توقفت فيها الدعوى الأصلية يلغى نص المادة ١٦٠ من قانون المرافعات التى تنص على أنه : « يجوز لطالب الرد استئناف الحكم الصادر فى طلبه برد قاضى محكمة المواد الجزئية أوقضاة المحكمة الابتدائية ولو كان موضوع الدعوى مما يحكم فيه نهائيا ..... » ، وذلك ، بأن يكون الحكم الذى يصدر فى هذه الحالات نهائيا غير قابل للاستئناف ، وفى مقابل الغاء هذا الاستئناف تكون الجهة التى تنظر مثل هذا الطلب هى إحدى دوائر محاكم الاستئناف العالى وليست إحدى دوائر المحكمة الابتدائية .

* هذا وقد روعى زيادة المبلغ الخاص بالكفالة وبالغرامة الى عشرة أمثالها - ليس فقط لمكافحة اللدد فى الخصومة والتظلن فى ضمير القاضى - بل مراعاة لقيمة العملة وانخفاضها عما كانت عليه عند وضع قانون المرافعات القائم (فى سنة ١٩٦٨) .

تنظيم المنع من السفر فى الجنايات والجنح

يعتبر الحراك البشرى ، على مستوى الجماعات والأفراد ، سببا أصيلا من أسباب تكون المجتمعات ونمو الحضارات ، ومن ثم كان التنقل والسفر سمة من السمات الملازمة للانسان فى مختلف مراحل تطوره الاجتماعى ، فلما استقرت المدنية وتأسست الدول وخططت بينها الحدود، تحولت هذه السمة من سلوك فطرى الى حق أصيل منظم ، تبعا للمصالح المرسلة التى تعتبر مثابة لكل تشريع ، وفى العصر الحديث أصبح حق التنقل والسفر من الحقوق التى تكفلها جميع الدساتير ، غير أن مقتضيات كثيرة - يتصل بعضها بحقوق الأفراد ، وبعضها الآخر بحقوق الدولة - أدت بالمشرع الى تحديد حالات معينة يجوز فيها المنع من السفر أو تقييد حق التنقل ، وذلك الى جانب ظروف أمنية ، ترى بموجبها الجهات المعنية المنع أو التقييد .

وقد كان هذا التصور الشامل محل اعتبار المجلس بوجه عام ، عند مناقشته للموضوع ، وان برزت عند دراسته مجموعة من النقاط الهامة ، يخلص موجزها فيما يأتى :

- أن السنوات الأخيرة شاعت فيها ظاهرة تمكن بعض المتهمين من الهرب الى الخارج ، سواء أثناء التحقيق والمحاكمة ، أو بعد صدور أحكام الادانة ضدهم ، واقترن ذلك فى كثير من الأحيان بتهريب الأموال الى الخارج .

- أن الجهات التى تصدر عنها قرارات منع السفر متعددة ، كما تتضارب قراراتها فى بعض الأحيان ، ويصدر بعضها فجأة وبدون مقدمات ، لعدم وضوح الرؤية الناجمة عن غياب تنظيم واضح ملزم فى هذا الشأن .

- أن صلاحية اصدار أوامر منع السفر امتدت لتشمل كثيرا من الهيئات والمصالح مثل : مصلحة الضرائب ، مصلحة الجمارك ، والمدعى الاشتراكى ، ومحكمة القيم ، وذلك الى جانب أجهزة الأمن والرقابة المتعددة ، حتى أصبح الكثير من المواطنين فى حيرة من أمرهم ، مشتتين بين حق دستورى أصيل لهم ، وبين قرارات تصدر من جهات تتفاوت بينها التقديرات تفاوتا واضحا .

- ان هذه الاعتبارات مجتمعة ، حدت الى دراسة « سياسة المنع من السفر » من مختلف جوانبها ، بحيث يمكن فى النهاية وضع تنظيم شامل واضح لهذه السياسة ، يكفل احترام الدستور ويحد من ظاهرة الالتجاء الى القضاء والزيادة الملحوظة فى هذا النوع من القضايا .

ولما كانت مثل هذه الدراسة الشاملة تحتاج الى استيعاب المشكلة من شتى الوجوه ، فقد رؤى البدء بعرض « القسم الاول » منها ويختص بجزئية رئيسية وهى : المنع من السفر فى الجنايات والجنح " باعتبار ان هذا الأمر الملح يستوجب المسارعة بالعلاج ، صيانة للمجتمع وللاقتصاد القومى ، ولحقوق المواطنين وللمال العام ، وذلك بمنع هروب أمثال هؤلاء المتهمين أو المحكوم عليهم ، من قبضة العدالة .

أهداف الدراسة :

ويهدف هذا الجزء من الدراسة الى مايأتى :

- أن تتجسد قواعد المنع من السفر فى " قانون " وليس فى أداة أدنى من الأدوات التشريعية فى مدارج التدرج التشريعى ، وذلك حتى تتسم هذه القواعد بنوع من الاستقرار النسبى من جهة ، وحتى لاتمتد اليها يد التعديل الا من خلال ضوابط تبعث على شىء من الاطمئنان من جهة اخرى . ولعل قانون الاجراءات الجنائية هو أنسب القوانين المرشحة

لأن تدخل قواعد المنع من السفر ضمن أبوابه وفصوله ، فهو القانون الذى يعالج أوامر ضبط واحضار المتهمين ، ويعالج تفتيشهم وتفتيش منازلهم ومحلاتهم ، ويعالج حبسهم احتياطيا ، ويبقى أن يعالج أوامر منعهم من السفر ، بأن يتضمن مجموعة من المواد تنظم ذلك تنظيما شاملا وتفصيليا .

– ألا تقتصر مهمة هذه القواعد على صيانة المجتمع فقط ، بل تمتد أيضا الى وضع ضمانات للمتهمين الذين تصدر أوامر منعهم من السفر ، اذ المفروض فى المتهم البراءة حتى تثبت ادانته ، ومن هنا رؤى أن تتضمن هذه القواعد مجموعة من الضوابط ، صيانة لحقوق هؤلاء المتهمين عند صدور أمر منعهم من السفر .

وتتلخص هذه الضمانات فيما يأتى :

– أن يصدر أمر النيابة العامة بالمنع من السفر من أعلى المستويات بين رجالها ، وهو النائب العام أو مساعدوه او المحامون العامون – كل فى دائرة اختصاصه .

– ألا تنفرد النيابة العامة بذلك ، بل تعرض الأمر فى موعد محدد قريب على القضاء ليقول كلمته فى شأنه .

– فتح الباب أمام المتهم ليتظلم ، على فترات دورية متجددة ، من قرارات القضاء الصادرة بالموافقة على استمرار منعه من السفر ، بوجه أو بآخر ، ذلك أن أمر المنع من السفر يمر بمراحل ثلاث : مرحلة التحقيق مع المتهم ، ومرحلة محاكمته ، ومرحلة صدور الحكم فى الجريمة بالبراءة أو بالادانة .

المرحلة الأولى (مرحلة التحقيق) : وفيها نكون أمام شخص فى جناية أو فى جنحة ، فعندئذ تختص النيابة العامة ، دون غيرها ، باصدار أمر المنع من السفر بالنسبة للمتهم ، وذلك اذا رأت أن ظروف الدعوى وملابساتها تقتضى – لصيانة المجتمع ، أو الأموال ، أوغير ذلك من الاعتبارات – أن يصدر مثل هذا الأمر . ولذلك فأول المواد المقترح اضافتها الى قانون الاجراءات الجنائية مادة تنص على أن " تختص النيابة العامة – دون غيرها – باصدار أوامر المنع من السفر بالنسبة للمتهمين فى الجنايات والجنح " .

والذى يصدر هذا الأمر هو النائب العام أو مساعدوه أو المحامون العامون ، كل فى دائرة اختصاصه ، فالمفروض أن عضو النيابة المحقق ، اذا رأى فى ظروف التحقيق فى الجناية أو الجنحة ، مايستوجب صدور أمر بمنع المتهم من السفر فانه يعرض هذا الموضوع على النائب العام ، أو مساعديه أو المحامين العامين كل فى دائرة اختصاصه ليصدر أمره فى شأنه ، على أن تصدر فى هذا الشأن تعليمات قاطعة من النائب العام بتحديد مواعيد ملزمة لرجال النيابة العامة للاستعجال لدى عرض أوامر المنع من السفر ، ومادامت أمثال هذه الأوامر ستصدر من النيابة العامة ، على الوجه سالف الذكر فان الوضع يستوجب وجود سجل فى النيابة العامة تدرج فيه بيانات المنع من السفر فور صدور الأمر ، عندئذ تخطر وزارة الداخلية لتتخذ اجراءاتها التنفيذية فى الادارات المنوط بها تنفيذ المنع من السفر بالنسبة للمتهم . ومن ثم يقترح سن مادة من مواد قانون الاجراءات الجنائية تنص على مايأتى : « يصدر الأمر بالمنع من السفر من النائب العام أو مساعديه أو المحامين العامين كل فى دائرة اختصاصه ، وفور صدور هذا الأمر يتم قيد اسم الممنوع من السفر فى سجل يعد لذلك الغرض بالنيابة العامة ، كما يجرى على الفور اخطار وزارة الداخلية لتنفيذه » .

واذا كان الأمر بالمنع من السفر من القيود التى ترد على الحرية ، فقد صار من اللازم اقتراح الضمانات التى تجعل هذا القيد رهينا بمراقبة القضاء فى وقت قريب من صدوره ، لذلك يقترح أن تكون النيابة ملزمة – حتما – بعرض هذا الأمر على القضاء ، مع جزاء حاسم على مخالفة ذلك ، وهو اعتبار الأمر كأن لم يكن . فاذا ما عرض الأمر المذكور على القضاء أضحى من المتعين إعلان المتهم للمثول أمامه ليقول قولته فى شأن هذا القيد من قيود حريته ، ثم يصدر القضاء " قراره " فى هذا المنحى ، إما بالغاء الأمر (بكفالة أو بغير كفالة) وإما

بالاستمرار فيه ، واما بتعديله (كأن يقيده بقيد أو بآخر) . ولذلك يقترح أن ينص قانون الاجراءات الجنائية ضمن مواده على ما يأتى : " على النيابة العامة أن تعرض الأمر بالمنع من السفر والأسباب التى بنى عليها خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدوره على محكمة الجنح المستأنفة منعقدة فى غرفة المشورة ، وإلا اعتبر الأمر كأن لم يكن . وعلى المحكمة المذكورة أن تنظر فيه خلال خمسة عشر يوما من تاريخ عرض الأمر عليها بعد اعلان من صدر الأمر ضده ، وتصدر المحكمة قرارها إما بالغاء الأمر بكفالة أو بغير كفالة ، واما بالاستمرار فيه ، أو بتعديله " .

وتحقيقا لكفالة الضمانات للمتهم ، أجيز له أن يتظلم من قرار محكمة الجنح المستأنفة منعقدة فى غرفة المشورة . فاذا صدر قرارها بالاستمرار فى تنفيذ أمر المنع من السفر ، أو بتعديله على وجه أو آخر من وجوه التعديل ، أو صدر أمرها بالغائه بكفالة لم يتيسر للمتهم أن يدفعها ، ففى جميع هذه الحالات يتظلم المتهم من قرارها ذاك ، وقد نظمت لهذا التظلم مواعيد ، وجعل هذا التظلم دوريا متجددا ، بحيث يحق له التظلم فى كل حالة يصدر فيها مثل هذا القرار ، ويحق له أن يجدد تظلمه طوال مدة قيام القرار ، ولكن لايجوز له أن يتظلم – فى كل مرة – قبل مضى تسعين يوما على الأقل من تاريخ صدور كل قرار . ولذلك يقترح اضافة مادة الى قانون الاجراءات الجنائية يكون نصهـا : « كلما صدر قرار من محكمة الجنح المستأنفة بتأييد أمر المنع من السفر أو بتعديله ، فلا يجوز للصادر ضده الأمر أن يتظلم من قرار المحكمة المذكورة قبل مضى تسعين يوما على الأقل من تاريخ صدور هذا القرار » .

وطالما أن الجريمة فى مرحلة التحقيق ، فان النيابة العامة يكون من حقها أن تلغى أمر المنع من السفر فى أى وقت بكفالة أو بغير كفالة ، وذلك بقرار يصدر من النائب العام أو مساعديه أو المحامين العامين ، كل فى دائرة اختصاصه ، حتى وان صدر هذا الالغاء بعد صدور قرار من محكمة الجنح المستأنفة بالاستمرار فى المنع من السفر ، ومن ناحية أخرى ، فان صدور قرار من هذه المحكمة بالغاء أمر المنع من السفر ، لا يمنع النيابة العامة من اصدار أمر جديد بمنع المتهم من السفر ، وذلك اذا ظهرت أدلة جديدة فى الدعوى .

وعندما تنتهى مرحلة التحقيق فى الجناية أو الجنحة ، تتخذ النيابة أحد قرارين : اما أن تصدر قرارها بالا وجه لاقامة الدعوى أو بحفظها واما أن تصدر قرارها باحالة الدعوى الى المحكمة المختصة . فان كانت (الأولى) زال أمر المنع من السفر من الوجود ، وأضحى من اللازم شطب اسم هذا المتهم من سجل الممنوعين ، واخطار وزارة الداخلية لاتخاذ اجراءاتها فى شأن اباحة السفر له . وان كانت (الثانية) فاننا نكون قد انتقلنا الى المرحلة الثانية من مراحل سير الأمر بالمنع من السفر . وإعمالا لهذه المبادىء يقترح أن يضاف الى قانون الاجراءات الجنائية مادة تقضى بأنه : « اذا صدر أمر من النيابة العامة بالا وجه لإقامة الدعوى أو بحفظها سقط أمر المنع من السفر » .

المرحلة الثانية (مرحلة المحاكمة) : عندما تبدأ هذه المرحلة بإحالة الدعوى الى المحكمة المختصة بنظر الجناية أو الجنحة ، فان الدعوى فى الحالتين تكون قد خرجت من يد النيابة العامة ، وانتقل زمامها الى يد المحكمة المنوط بها نظرها ومحاكمة المتهم . ومادام « الأصل » وهو « الدعوى » قد انتقل الى المحكمة ، فان الفرع " الاجراء الاحتياطى بالمنع من السفر " ينتقل بدوره الى هذه المحكمة ، فتصبح وحدها ، دون النيابة العامة ، صاحبة القرار فى شأنه . وقد رئى أن يكون التعبير عن ذلك فى صورة مادة جديدة تضاف الى مواد قانون الاجراءات الجنائية تنص على انه : « اذا احيلت الدعوى الجنائية الى المحكمة المختصة بنظرها يكون التظلم من الامر بالمنع من السفر من اختصاصها " فللمتهم اذن أن يتظلم أمامها من استمرار منعه من السفر لتقول كلمتها فى شأنه ، وكلما قالت كلمتها بالاستمرار أو بالتعديل ، حق للمتهم أن يعيد تظلمه فى موعد لايقل عن تسعين يوما ، على الوجه الذى كان مقررا له فى مرحلة التحقيق ، أمام محكمة الجنح المستأنفة ، منعقدة فى

غرفة المشورة ، ويظل هذا الحق مقررا للمتهم حتى يصدر الحكم فى الدعوى فينتقل أمر المنع من السفر الى مرحلته الثالثة والأخيرة .

المرحلة الثالثة (مرحلة الحكم فى الدعوى) : اذا أصدرت المحكمة حكمها فى الدعوى بالبراءة ، فان ذلك يستتبع ، بطبيعة الحال ، سقوط أمر المنع من السفر ، وهذا بديهى ، لأن أمر المنع من السفر يتبع أصلا ويتخذ صورة اجراء وقائى احتياطى تابع لهذا الأصل (وهو الجناية أو الجنحة المنسوبة للمتهـــم) ، فاذا انتهـى حكـــم المحكمة فى الشـــق " الأصلى " وهو الجريمة - بالبراءة من التهمة ، أى الحكم بأن المتهم برىء مما أسند اليه ، أضحى الشق الفرعى وهو " المنع من السفر " ، غير ذى موضوع بقوة القانون . ويتعين على النيابة العامة أن ترفع اسم هذا المتهم من سجل الممنوعين من السفر ، وأن تخطر وزارة الداخلية لتنفيذ هذا القرار ، ورفع هذا القيد عن المتهم . أما اذا صدر حكم المحكمة المختصة بمعاقبة المتهم ، فان أمر المنع من السفر يعتبر مستمرا . ويكون للمحكوم عليه أن يتظلم بصفة دورية متجددة كل تسعين يوما من استمرار هذا المنع من السفر ، الى أن يسقط هذا المنع بتنفيذه للحكم ، وعندئذ يحذف اسمه من السجل ، وتخطر وزارة الداخلية لتنفيذ ذلك .

ولهذا فيقترح أن تضاف الى قانون الاجراءات الجنائية مادة تنص على أنه : " اذا أصدرت المحكمة حكمها فى الدعوى ببراءة المتهم سقط أمر المنع من السفر بقوة القانون ، أما اذا أصدرت حكمها بمعاقبة المتهم اعتبر أمر المنع من السفر مستمرا حتى تنفيذ الحكم ، وللممنوع من السفر التظلم من استمراره رغم عدم تنفيذ الحكم ، وذلك أمام المحكمة التى أصـــدرت الحكـــم ، وله تجديد التظلم أمامهـــا كل تسعين يوما " .

التوصيات

وعلى ضوء الدراسة السابقة ، وما دار حول موضوعها من مناقشات مستفيضة فى اجتماع المجلس ، وخاصة فيما يتصل بنصوص المواد المقترح تضمينها فى « قانون الاجراءات الجنائية » ، لمعالجة أوامر المنع من السفر ، بالنسبة للمتهمين فى الجنايات والجنح ، فقد اقر المجلس هذه المقترحات ، وأوصى بصياغتها متكاملة متتابعة ، على النحو الآتى نصه :

أولا : " تختص النيابة العامة دون غيرها باصدار أوامر المنع من السفر بالنسبة للمتهمين فى الجنايات والجنح " .

ثانيا : " يصدر الأمر بالمنع من السفر من النائب العام ، أو مساعديه أو المحامين العامين كل فى دائرة اختصاصه ، وفور صدور هذا الأمر يتم قيد اسم الممنوع من السفر فى سجل يعد لذلك الغرض بالنيابة العامة ، كما يجرى على الفور اخطار وزارة الداخلية لتنفيذه " .

ثالثا : " على النيابة العامة أن تعرض الأمر بالمنع من السفر ، والأسباب التى بنى عليها خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدوره ، على محكمة الجنح المستأنفة منعقدة فى غرفة المشورة ، والا اعتبر الأمر كأن لم يكن ، وعلى المحكمة المذكورة أن تنظر فيه خلال خمسة عشر يوما من تاريخ عرض الأمر عليها بعد اعلان من صدر الأمر ضده ، وتصدر المحكمة قرارها إما بإلغاء الأمر بكفالة أو بغير كفالة وإما بالاستمرار فيه أو بتعديله " .

رابعا : « كلما صدر قرار من محكمة الجنح المستأنفة بتأييد أمر المنع من السفر أو بتعديله فلا يجوز للصادر ضده الأمر أن يتظلم من قرار المحكمة المذكورة قبل مضى تسعين يوما على الأقل من تاريخ صدور هذا القرار » .

خامسا : " صدور قرار من محكمة الجنح المستأنفة منعقدة فى غرفة المشورة بالغاء أمر النيابة العامة بالمنع من السفر لايمنع النيابة من اصدار أمر جديد بمنع المتهم من السفر اذا ظهرت أدلة جديدة فى الدعوى ".

سادسا : " للنائب العام أو مساعديه أو المحامين العامين كل فى دائرة اختصاصه ، أن يلغى أمر المنع من السفر فى أى وقت بكفالة أو بغير كفالة ، وذلك قبل احالة الدعوى الى المحكمة المختصة بنظرها " .

سابعا: « اذا صدر أمر من النيابة العامة بالا وجه لاقامة الدعوى أو بحفظها سقط أمر المنع من السفر » .

ثامنا : « اذا أحيلت الدعوى الجنائية الى المحكمة المختصة بنظرها يكون التظلم من الأمر بالمنع من السفر من اختصاصها » .

تاسعا : « اذا أصدرت المحكمة حكمها فى الدعوى ببراءة المتهم سقط أمر المنع من السفر بقوة القانون . أما اذا أصدرت حكمها بمعاقبة المتهم اعتبر أمر المنع من السفر مستمرا ، وللممنوع من السفر التظلم من استمراره رغم عدم تنفيذ الحكم ، وذلك أمام المحكمة التى أصدرت الحكم ، وله تجديد التظلم أمامها كل تسعين يوما » .

عاشرا : « اذا ألغى أمر المنع من السفر أوسقط أو اعتبر كأن لم يكن حذف اسم الممنوع من السفر من السجل الخاص بذلك ، ويجرى على الفور اخطار وزارة الداخلية لتنفيذه ، كما يجب الاخطار عند تعديل الأمر » .

حادى عشر : « أن يصدر النائب العام التعليمات لرجال النيابة العامة بتحديد مواعيد ملزمة للاستعجال لدى عرض أوامر المنع من السفر » .

السياسة العامة لمكافحة المخدرات

تفاقم المشكلة :

كان حصر استعمال المخدرات فى حدود ضيقة أمرا ممكنا ، حتى الحرب العالمية الأولى ، بيد أنه مع تطور التكنولوجيا الكيميائية أصبح من الممكن تحضير مقادير كبيرة من المورفين ومشتقاته ، الى جانب عدد متزايد من القلويات الأخرى ، وأصبح انتشار المخدرات أكثر سهولة مع التوسع السريع فى وسائل الاتصال والنقل والتجارة الدولية ، وبدأت اساءة استعمال العقاقير فى الاستفحال ، حتى أصبحت مسألة تثير قلقا متزيدا لكل دول العالم .

وهكذا أصبحت المجتمعات فى القرن العشرين شديدة الاهتمام بمسألة العقاقير وتأثيراتها وترشيد استعمالها ، كما أن الزيادة المذهلة فى المواد الطبية بصفة عامة ، وفى استعمال العقاقير الاصطناعية ذات التأثير النفسى بصفة خاصة ، والتى تؤثر على نشاط الجهاز العصبى ، وبالتالى تؤثر على المزاج والسلوك - قد أسهمت اسهاما كبيرا فى تفاقم المشكلة .

ومن المؤسف أن ما قامت به الصناعات الصيدلية من بحوث تطبيقية فى مجال تطوير الوسائط العلاجية ، كان هو السبب فى أن التكنولوجيا الكيميائية المراد بها تحسين نوعية الحياة تمخضت عن آثار جانبية سلبية ، مما أدى الى دفع المجتمع لاتخاذ تدابير وقائية ضد سوء استعمال مواد أعدت أصلا للوقاية من الأمراض وعلاجها .

أهم أنواع المخدرات والمؤثرات العقلية المعروفة علميا :

يمكن الاشارة بايجاز لبعض المخدرات والمؤثرات العقلية المنتشرة فى دول العالم كماتراها شعبة هيئة الأمم للمخدرات حتى يتضح ما وصلت إليه المشكلة من تعقيدات .

الأفيون ومشتقاته :

الأفيون هو العصارة المستخرجة من ثمرة نبات الخشخاش ، وتوجد خواصه الطبية والمحدثة للادمان فى مكونيه الأساسيين : المورفين والكودايين ، وهو المادة الخام للانتاج غير المشروع للهيروين ، أخطر مادة مخدرة فى العالم ، إذ يستخرج الهيروين من المورفين بعملية كيميائية بسيطة ،، وينشأ عن تعاطيه اعتماد شديد ، ولهذا السبب ، وكذلك لسهولة صنعه والاتجار فيه واخفائه ، أصبح هو العقار الذى يثير

أكبر المشكلات الصحية والاجتماعية ، والطريقة المفضلة لتعاطيه الحقن بالوريد ، ويخلط الهيروين فى حالات كثيرة بمواد أخرى سامة بطريق الغش ، ويؤدى الى الموت بسبب الجرعات المفرطة أو التسمم .

وتنتج حاليا مجموعة من المسكنات القوية ذات الآثار المتشابهة عن طريق اصطناع البيثيدين والميثادون واستعمال مركبات كيميائية ليست لها علاقة بمكونات الأفيون ، ويتجاوز عدد المسكنات الاصطناعية التى ظهرت حتى الآن ولاتخضع للرقابة الدولية عدد العقاقير الطبيعية الخاضعة لهذه الرقابة .

الكوكايين :

يستخرج الكوكايين من أوراق شجرة الكوكة بعملية كيميائية بسيطة ، وهو عقار منبه ومثير للشعور بالنشوة والهلوسة ، ويسبب درجة عالية من الاعتماد النفسى ، ويحدث شعورا بقوة عضلية كبيرة وبصفاء ذهنى ، ويثير أوهاما خيلائية وهلوسات سمعية وبصرية وحسية ، يمكن أن تجعل المدمن مؤهلا لارتكاب أعمال خطيرة ضد المجتمع وهو يحقن أو يستنشق ولموازنة التهيج الزائد يتناول أحد المهدئات بصورة متناوبة أو متزامنة مع الكوكايين .

وأحيانا تدخن عجينة الكوكا (وهى مركب وسيط فى صنع الكوكايين يحوى خليطا غير نقى من كبريتات الكوكايين وقلويات أخرى) مخلوطة بالتبغ أو الماريجوانا . ويحدث هذا التدخين ادمانا نفسيا سريعا وأمراضا نفسية وتسمما قد يؤدى الى الموت .

الحشيش :

والحشيش هوالقنب الهندى ، ويطلق عليه أحيانا مارجوانا ، والمكون الأساسى المحدث للأثر النفسى للقنب هو دلتا - ٩ - تتراهيد روكانا بيتول ، وأخطر أنواع الحشيش هو الحشيش السائل الذى يحوى ٦٠ ٪ من هذا المكون ، ويدخن الحشيش عادة وحده أو ممزوجا بالتبغ ، ويصحب تعاطيه المرح والنشوة وتغيرات فى الاحساس بالزمان والمكان وضعف القدرة العقلية والذاكرة ، وزيادة الحساسية البصرية والسمعية ، والتهاب الملتحمة ، والالتهاب الشعبى ، وعند تعاطى جرعات كبيرة قد تحدث تخيلات وأوهاما وتشوشا وضياعا للشخصية وهلوسات تشبه الذهان وتتسمم بالخوف والعدوانية ، وقد يؤدى الاستعمال المنتظم للحشيش لفترة طويلة الى اضعاف الوظائف الحركية النفسية ووظائف الادراك ووظائف الغدد الصماء ، ويقلل من مناعة الجسم ضد العدوى ، ويحتوى على مجموعة من الهيدروكربونات المعقدة منها مواد مسببة للسرطان وتلف الجهاز التنفسى .

المهدئات :

أما المهدئات ذات الآثار النفسية فهى تؤثر على أجزاء معينة من الجهاز العصبى بقصد تسكينه ، وتودى الى النوم إذا أخذت بجرعات أكبر . وتنتمى المجموعة المهدئة الخاضعة للرقابة الدولية الى المجموعة الكيميائية المسماة الباربيتيورات ، ويمكن الحصول عليها بغير وصفة طبية ، وتصنف هذه الباربيتيورات تبعا لمدة تأثيرها الى طويلة المفعول مثل الفينوباربيتال ، وقصيرة المفعول مثل الثيوبنتال وهو يحقن فى الوريد ، وتؤخذ مثل هذه المواد بالفم على هيئة أقراص أو كبسولات أو تؤخذ بالحقن بقصد التخلص من الأرق أو القلق أو التوتر أو بقصد الترويح ، وينشأ التعود عليها بسهولة ، وقد تزداد الجرعات ويتحول الأمر الى ادمان .

والانقطاع عن الاستعمال المكثف والمزمن للباربيتيورات أشد وطأة وأكثر خطرا على الحياة من الانقطاع عن الهيروين ، وتبدأ أعراض الانقطاع خلال يوم واحد بالنسبة للمواد قصيرة أو متوسطة المفعول ، وخلال ستة أيام للأنواع طويلة المفعول ، وتتمثل الأعراض فى القلق والأرق وتقلص العضلات والوهن والدوار والغثيان والقىءوتشوه الادراك البصرى ، وتشنجات صرعية ونوبات هذيان ، وأحيانا حالة ذهان ، مع سلوك خيلائى وهلوسات ، وقد ينتهى الأمر أحيانا بالوفاة.

وهناك مواد مهدئة منومة مشابهة للباربيتيورات تسبب الادمان النفسى مثل الجلوتيتيميد والميبروباميت والمينيبريلون .

المنبهات :

يمثل الامفيتامين النمط النموذجى للمنبهات ، وهو أول المركبات فى سلسلة متزايدة من المؤثرات العقلية (النفسية) التى عرفت تاثيراتها المنشطة أو المنبهة منذ نصف قرن مضى ، وتقترب الامفيتامينات فى بعض النواحى الفارماكولوجية من الكوكايين ، أى على إحداث الادمان النفسى بسرعة ، وقد تحدث ذهانا تسمميا بعد أسابيع من الاستعمال المستمر .

وتتميز أعراض التسمـــم من الامفيتامينات بتغيرات عميقة فى السلوك ، وبحالات ذهان مع هلوسة سمعية وبصرية ولمسية قد تصحبها مشاعر الخوف والعدوانية وارتكاب أعمال خطرة ضد المجتمع . وبعض مستعملى الامفيتامينات ، كسائقى السيارات عرضة للحوادث بسبب مشاعر النهج والنوبات المفاجئة من التعب المفرط التى تحدثها .

المهلوسات :

وأما عن المهلوسات فان النموذج الأول لمجموعتها المتنوعة كيميائيا هو : الاندوليكلامينات والفينيليتيلامينات وديترامهيدحامـــض الليسيرجيك (ل . س . د) . وكلها عقاقير تحدث تغيرات ذهنية عميقة ، كالنشوة والقلق وتشوه الادراك الحسى والهلوسة البصرية والسمعية الشديدة ، والأوهام ، وانفعالات تتسم بجنون الارتياب . والاكتئاب . وتسبب هذه العقاقير ادمانا نفسيا .

ويعتبر المسكالين – وهو العنصر الفعال فى الصبار الامريكى المسمى (بيوت) ، وينمـــو فى المكسيك وفى جنوب وغرب الولايات المتحدة – من العقاقير المسببة للهلوسة ذات التهيؤات الزاهية ولكنه لايسبب الادمان .

أما عقار (دوم) فينتمى الى الامفيتامينات والمسكالين ويطلق عليه (س. ت . ب) وتـأثيراته كتأثيرات (ل. س . د) . ويضـاف الى ذلك عشرات المواد التى تحدث الهلوسة وهى تشتق من نباتات مختلفة .

ابتكار المواد الجديدة :

ومما يزيد من شدة القلق ان ابتكار أو اصطناع مواد مخدرة أو مؤثرات عقلية جديدة ما زال قائما ، وربما تكون هذه العقاقير الجديدة أشد فتكا وخطورة من العقاقير المعروفة حتى الآن .

مدى انتشار المخدرات :

ويتسع نطاق ممارسة سوء استخدام المخدرات بين الفئات الاجتماعية والاقتصادية بكافة مستوياتها فى العصر الحاضر ، وازدادت موجة الاقبال على الهيروين بشكل مخيف وبخاصة فى دول غرب أوربا وشمال أفريقيا ، كما أن استعمال الكوكايين من غير طريق الفم وتدخين الكوكا يستفحلان وينتشريان فى العالم كله ، ويزداد خطر بعض المخدرات عندما تمزج واحدة أو أكثر من مشتقاتها بالكحول ، وهو مايؤدى الى خطورة شديدة فى ارتكاب جرائم العدوان على النفس أو العرض أو المال .

المواد الأولية :

ولابد من الاشارة أيضا الى المواد الأولية التى يكون الحصول عليها بدعوى استخدامها فى الصناعة بينما يقصد بها أن تستخدم فى صناعة المواد المخدرة أو المؤثرات النفسية ، وعلى رأس هذه المواد مادة الاستيك انها يداريك أو السيتيوكورايد .

التعاطى والادمان

يلجأ المدمنون الى تعاطى المخدرات بطرق مختلفة منها : الاستنشاق ، والبلع ، والحقن تحت الجلـد ، أو فى العضلات أو فى الوريد ، وبعد امتصاص المادة فى جسم الانسان وحتى الوقت الذى تطرح فيه ، تحدث سلسلة من عمليات التمثيل الغذائى ، وتختلف الآثار ، باختلاف القدر المتناول من المادة ، وباختلاف انتظام وتكرار تناولها ، ولذلك قد تحدث المخدرات تسممات حادة قصيرة الأجل ، وقد تحدث تسممات مزمنة الأجل .

وسواء كان بدء التعاطى للعلاج ، أو للمتعة ، أو للتجربة ، أو تشبها بالبيئة أو الجماعة أو الصحبة ، فان التأثير الممتع أو النشوة التى تحدثها العقاقير تمثل المرحلة الأولى لتأثير المخدرات ، وعندما يفشل

المتعاطى فى الحصول على نفس المتعة بعد تكرار التعاطى يضطر الى اللجوء الى جرعات أكبر فأكبر لكى يحصل على الغرض المقصود ، ويطلق على هذه الحالة حالة نشوء الحساسية المخففة وهى تمثل المرحلة الثانية ، فاذا أصبح التعاطى بصورة منتظمة متكررة وأم الجسم نفسه مع تعاطى العقار ، وهذا هو الادمان أو الاعتماد البدنى ، ويمثل المرحلة الثالثة . واذا انقطع المدمن بعد ذلك عن المخدرات ظهرت عليه أعراض الامتناع ، وكثيرا ما تكون مؤلمة وقاسية ، بل ومميتة أحيانا ، كما هو الشأن فى ادمان الباربيتيورات ومستحضرات الأفيون .

وتشير بعض البحوث الى أن بعض المواد لاتؤدى الى الاعتماد البدنى ، بل تؤدى الى اعتماد نفسى ملحوظ ، وهذا يخلق اضطرارا أشد لتعاطى العقار بانتظام ، كحالة الكوكايين والقنب وعقار ثانى ايثلاميدحامض الليسرجيك (L. S. D) ، وكثيرا مايدفع الاضطرار النفسى – وهو أكثر قوة من الاضطرار البدنى – الى تعاطى العقار ، حتى بعد أن يكون الانسان قد تطهر من تعاطيه فترة طويلة ، وذلك اذا استمرت العوامل الشخصية أو الاجتماعية التى أدت إليه فى أول الأمر موجودة بغير تغيير . وتؤكد تقارير شعبة المخدرات بهيئة الأمم هذه الحقائق . وحتى سنوات قليلة مضت كانت اساءة استعمال العقاقير ترتبط بفئات تمثل شرائح الدخول الدنيا ، أما الآن فقد امتد خطر المخدرات ليشمل كل الطبقات الاقتصادية والاجتماعية ، وخصوصا فئات الناس الأصغر سنا سواء أكانوا من الطلبة أو العمال أو الحرفيين ومن المخيف أن هذه الفئات الأخيرة يتزايد بين أفرادها الإقبال على تعاطى المخدرات ، وخصوصا المؤثرات النفسية ، سواء أكان تعاطيها بالتتابع أو التزامن ، وأصبحت حوادث الطرق وجرائم العنف والاغتصاب ومعدلات الانتحار المرتفعة وحالات الوفاة المفاجئة بسبب الجرعات المفرطة أمرا شائعا ، وكانت هذه الحوادث أكثر وقوعا فى المناطق التى تعانى من اشتداد الخلل الاجتماعى .

وبازدياد تزاحم السيارات على الطرق ، أصبحت المخدرات أكثر خطرا ، ذلك أن تعاطى العقاقير ذات التأثير النفسى ، بصورة منفردة أو مع مواد أخرى ، ولا سيما الكحــول ، يؤثر على المهارات الحركية النفسية ، والقدرة على القيادة ، مما يشكل خطرا جسيما على كل المستخدمين للطرق .

وقد أثبت الخبراء أن المدمن على مستحضرات الأفيون والباربيتيورات لا يواجه خطر التسمم المزمن فحسب ، بل والموت أيضا من جرعة مفرطة ، وقد يؤدى سوء استعمال المنبهات مثل الامفيتامينات أو الكوكايين الى فقد الشهية واضعاف الجسد واحداث تغيرات جذرية فى السلوك ، بينما تحدث المواد المهلوسة تغييرات فى الحالة الذهنية شديدة التعقيد ، مثل تغيير الاحساس بالزمن ، وتشوه الادراك البصرى والسمعى ، بل تؤدى الى ردود فعل تتسم بالهلع والخيلاء ، ويؤدى الحشيش الى حالة خطيرة من التبلد وفقدان الدوافع .

وقد يصبح العقار الذى يتعطاه المدمنون هو الهدف الوحيد فى الحياة ، فاذا ماعجزوا عن الاحتفاظ بعمل ثابت ، فانهم كثيرا مايضطرون للتحول الى الجريمة أو البغاء أو الاتجار فى المخدرات ، وذلك بغية الحصول على المال .

ويقطع المدمنون عادة كل الروابط مع الذين لايشاركونهم ادمانهم ، ويعزلون أنفسهم فى عالم المخدرات . ولذلك فان تحويل المدمن عن الادمان لا يعتبر كافيا فى ذاته ، بل لابد من مساعدته على الخروج من عزلته واتصاله بالمجتمع الطبيعى مرة أخرى

ويتضح من البحوث التى قامت بها شعبة المخدرات كذلك ، أنه على الرغم من أن التأثيرات العصبية للعقاقير التى تحدثها مادة معينة ، لاتختلف كثيرا من فرد الى آخر ، إلا أن الآثار النفسية والسلوكية تتسم بطابع ذاتى أكثر وضوحا ، وهناك ثلاثة عوامل أساسية تحدد ردود الفعل النفسية : تجربة الفرد السابقة مع العقاقير ، وموقفه تجاه العقار ودوافعه لتعاطيه ، وذلك بالاضافة الى أن البيئة التى يتم تعاطى العقار فيها قد تؤثر أيضا على تجربة الفرد ، ويصدق هذا بصفة خاصة على

القنب والكوكايين والمهلوسات .

ويمكن تقسيم الذين يتعاطون العقاقير والمواد المتصلة بها دون موافقة طبية الى ثلاث فئات :

(أ) المجرب : وهو الذى يتناول المادة على سبيل التجريب مرة واحدة أو حتى أكثر من مرة ولكنه لا يواصل تناولها .

(ب) المستهلك العارض : وهو الذى يستعمل المادة على سبيل الترويح واللهو من حين لآخر .

(جـ) المدمن : وهو الذى يستهلك المادة بصفة منتظمة ، ويعتبر مرتهنا لها اما نفسيا أو بدنيا ، ويكون الارتهان البدنى بصفة خاصة عند تعاطى مستحضرات الأفيون والباربيتيورات .

وقد أصبح التعاطى المركب أمرا شائعا الآن وينطوى هذا النمط المثير للقلق من أنماط التعاطى ، اما بتناول مجموعة مواد فى وقت واحد أو بتناول مادة تتلوها مادة أخرى حسبما يتوفر فى السوق . وعندما تؤخذ مادتان أو أكثر فى وقت واحد ، أو فى تتابع سريع ، فقد يؤدى ذلك الى ما يلى :

- آثار ادمانية ، وذلك عندما تؤخذ مادتان أو اكثر ذات خواص متشابهة ، ولأن الأثر الناجم يكون مماثلا لما يحدث اذا زيدت الجرعة عن مادة واحدة .

- آثار متضاعفة ، أى ان الآثار لا تتراكم فحسب ، بل تتضاعف عدة مرات .

- آثار مضادة ، أى أن أثر كل مادة قد يبطل أثر المادة الأخرى .

أضرار المخدرات على المجتمعات والدول :

والاضرار التى تقع على المجتمع من جراء المخدرات لا حد لها ، فالمخدرات تثبط أو تعدم الرغبة أو الحماس لدى المدمن فى خدمة ذاته وأسرته وعمله وانتاجه ، وفى رفع مستوى حياته أو حياة أسرته ، ويزداد هذا الخطر بالنسبة للشبان الذين يمرون بمراحل حرجة من نموهم النفسى والاجتماعى ، وتتضاعف الآثار الضارة للمخدرات فى البلاد النامية ، حيث الموارد محدودة لمواجهة مشاكل اساءة استعمال المخدرات ولأن الجيل الجديد - وهو نواة التنمية - هو الضحية الأولى فى اساءة استعمالها .

وقد استفحلت مشكلة تهريب المواد المخدرة فى العالم كله فى السنوات الأخيرة ، ووجدت أجهزة المكافحة فى كل الدول تعقيدات متزايدة فى مسارات التهريب وذكاء وبراعة كبيرة فى اخفاء المخدرات .

فخطر المخدرات لايقتصر فقط على الفرد والمجتمع وانما يمتد ليهدد سلامة واستقرار الدول ذاتها وإفساد أنظمتها السياسية وكيانها الدستورى أو الاقتصادى .

ومن المؤسف أن عصابات المخدرات وقفت بالمرصاد لكل مسئول يحاول مطاردتها أو القضاء على تهريب المخدرات والاتجار فيها ، حتى أن وزير العدل بكولومبيا - دفع حياته ثمنا للاجراءات الصارمة التى اتخذتها كولومبيا لمكافحة المخدرات .

ويؤكد تقرير لجنة المخدرات فى دورتها الثالثة والعشرين فى فيينا سنة ١٩٧١ أن مصر من أكثر دول العالم تأثراً بمشكلة المخدرات ، وأن تسهيلات العلاج التى تقدم للمدمنين فى دول الشرقين الأدنى والأوسط ومن بينها مصر غير كافية .

وقد استبان من ندوة علمية (ندوة الاهرام) عام ١٩٨٢ أن المخدرات فى مصر بكل أنواعها وبخاصة الحشيش والأفيون ، تعتبر (غولا) يفترس تنمية المجتمع المصرى ، اذ ان ما تدفعه مصر ثمنا للمخدرات المهربة إليها من الخارج بالعملة الصعبة يقدر بسبعمائة مليون جنيه ، وهذا الرقم فى ذلك الوقت يساوى :

- نصف ثمن الصادرات المصرية ، صناعية ، زراعية وغيرها فيما عدا البترول .

- كل عائدات مصر من قناة السويس .

- كل دخل مصر من السياحة .

- ثلث مجموع ماتدفعه الدولة من دعم للسلع الغذائية الأساسية .

– نصف مجموع مرتبات كل العاملين فى القطاع العام .

– أكثر من مجموع ماتحصل عليه الدولة من ضرائب على الايراد العام وعلى الدخول .

هذا بجانب ما تتحمله ميزانية الدولة من انفاق على أجهزة مكافحة المخدرات

عوامل تعاطى المخدرات

تؤكد شعبة المخدرات التابعة لهيئة الأمم المتحدة فى كتابها الذى نشرته سنة ١٩٨٢ عن (الأمم المتحدة ومراقبة العقاقير) أن العوامل التى تؤدى الى اساءة استعمال المواد المخدرة كثيرة متباينة ، ولعل أكثرها تأثيرا حسب الاستطلاع لدى الشباب ، وتأثير الشبان الآخرين عليهم ، وضغط الجماعة وسوء الصحبة ، والأفكار الخادعة بقدرة المخدرات على زيادة الاشباع الجنسى واتاحة المتعة والســرور والانشراح ، كما أن الهجرة والتحضر السريع والبطالة ونمو الأحياء الفقيرة تمثل مجموعة عوامل متشابكة مؤدية الى اختلال النظام الاجتماعى وتفشى المشاكل الاجتماعية ، ومن أمثلة هذه المشاكل تفسخ النسيج الاجتماعى للمجتمع ، وتفكك الأسر ، وضعف الاشراف الأبوى ، وانعدام المواقف الايجابية تجاه المجتمع ، وحالات الاحباط والاستلاب ، لا سيما بين الشباب الذين واجهوا مخاطر البطالة .

وقد يؤدى الاحساس بالهامشية الاجتماعية والفقر والاستلاب والتوترات التى تخلفها البيئة أيضا الى اساءة استعمال المواد المخدرة كوسيلة للهروب ، كما يبدو أن هنالك علاقة بين تعاطى العقاقير وبنية المؤسسات الاجتماعية وكيفية عملها ، وقد أصبح يشيع فى المجتمعات الصناعية المثل القائل بأن هناك (قرصا لكل مشكلة) وقد أدى ذلك الى نشوء علاقة بين الطلب المستمر على العقاقير ذات التأثير النفسى والاستعمال المتزايد للعقاقير فى هذه المجتمعات ، الأمر الذى أصبح يفرض على الأطباء اليقظة الدائمة للحيلولة دون إساءة استعمال العقاقير وأن عليهم أن يستغلوا علاقاتهم الخاصة بالمرضى ، فى حل المشاكل النفسية والجسدية بوسائل أخرى غير تعاطى العقاقير.

ومن المؤسف أن عصرنا يتصف بتقلبات وتوترات سياسية واجتماعية واقتصادية حادة يصعب التنبؤ بها ، وقد أصبحت هذه التقلبات والتوترات تؤثر فى استجابة الأفراد والمجتمعات للمخدرات سلبا أو إيجابا .

ويرى علماء النفس والاجتماع أن حاجات الانسان النفسية والاجتماعية لاتقل عن حاجاته البيولوجية العضوية ، وتتلخص الحاجات النفسية والاجتماعية فى الحاجة الى الشعور بالقيمة والكرامة الانسانية ، والحاجة الى الحرية ، والحاجة الى الهوية ، والحاجة الى ايديولوجية متكاملة واضحة الحدود والمعالم والقيم ، والحاجة الى الانتماء ، والحاجة الى وجود سلطة ضابطة .

ويقدر نجاح المجتمع من خلال أنظمته وأنساقه المختلفة فى اشباع هذه الحاجات ويقدر تقدمه ونجاحه فى تحقيق حياة انسانية أفضل ، ويقدر نجاحه فى ابتعاد أفراده عن التماس الاشباع بأساليب سلوكية غير سوية ، ومنها تعاطى المخدرات .

ويعود الفشل عادة فى ذلك الى وجود خلل أو اضطراب أو فساد فى البنية الأساسية التى يقوم عليها المجتمع ، والتى تتمثل فى نظامه الاقتصادى والاجتماعى والسياسى ، ومنظماته الثقافية التى يعيش فى ظلها ، والمنوط بها ، وعن طريقها تحقيق الحاجات المشار اليها .

ومن أهم المشاعر الناتجة عن الفشل فى الاشباع ، مشاعر الحرمان والاحباط ، والشعور بالضياع والاغتراب ، والشعور بالمذلة والمهانة ، والشعور بالدونية والعجز عن الكفاية ، والشعور بالسخط والغضب والتمرد والعصيان ، وهذه المشاعر مجلبة للتوتر والقلق والألم ، مما يدفع الفرد أو الجماعة الى الفرار منها أو التخفيف منها بالسلبية والانسحاب الذى يأخذ شكل تعاطى الخمور أو المخدرات .

ولذلك فتعاطى الخمور والمخدرات يجد علته فى الاحباط ، وما يترتب على ذلك من عدوان ، وشعور دفين بالعجز وعدم الكفاية أو عدم الاعتبار

للذات وشعور بالاغتراب وفقدان الهوية وشعور بذاتية خالية من القيمة والقدوة .

ووظيفة التخدير أنه يقوم بخفض القلق وتخفيف التوتر الناشيء عن مشاعر القصور والاحباط والعودة بالمتعاطى الى حالة الاتزان السار - وان كانت موقوتة - تحميه من التردى فى ضروب أخرى من السلوك قد تكون أشد خطرا .

وبقدر ماتوفره الأبنية والمؤسسات الاجتماعية والسياسية والثقافية من اشباع للحاجات ، ومن توفير لحرية الحركة الضرورية للتعبير عن ذات الانسان ووجوده ومطالبه - بقدر ما ابتعد عن أنماط السلوك الشاذ أو المنحرف ومنه تعاطى المخدرات ، مع توفير الاجراءات والتدابير التى تتيح المشاركة الشعبية فى اتخاذ القرارات والاسهام فى حل المشكلات وتوفير النظام والعدل وإشعار الناس بوجود سلطة ضابطة .

أوضاع التوعية العامة ضد المخدرات

من الواضح أنه لاتوجد فى مصر حتى الآن برامج توعية عامة منظمة ضد المواد المخدرة ، وذلك على الرغم من ازدياد وتزاحم البرامج المختلفة فى الاذاعة والتليفزيون والصحف والمجلات والنشرات ، وكل ما يمكن قوله ان هناك بعض مقالات أو آراء أو نتائج بحوث تتعلق بالمخدرات تتناولها أوتشير إليها وسائل الاعلام فى مناسبات عابرة ، وحتى هذه الاشارة يعوزها دائما الحنكة والخبرة اللتان يجب توفرهما فى هذا النوع من التوعية حتى لاتؤدى الى عكس المقصود منها . .

وقد تناولت بعض الأفلام السينمائية أو التليفزيونية فى مناسبات كثيرة موضوع تعاطى المخدرات والاتجار فيها وتهريبها ، بدعوى أنها أفلام ثقافية يراد بها التوعية ، غير أن ما فى هذه الافلام من مبالغات وتشويه للواقع الاجتماعى فى مصر ومحاولات للإثارة والتشويق وترديد لبعض المفاهيم والرموز والعبارات الهابطة ، لا يخدم أغراض التوعية ، بل من شأنه أن يؤدى الى عكس الغرض منها .

ولم تحاول أية جهة أو هيئة فى مصر حتى الآن وضع أو تنظيم برامج توعية فى هذا الميدان ، وعلى هذا النحو ظلت مثل هذه التوعية - ان وجدت - عشوائية ، تتعالى وتتطرف وتبالغ أحيانا فتفقد من توجه اليه الثقة فيها ، وتصبغ على المخدرات أحيانا أخرى أوصافا من شأنها أن تثير حب الاستطلاع وتؤدى الى الرغبة فى تجربتها ، بل كثيرا ماقدمت مثل هذه التوعية غير المتوازنة على أساس خاطيء من العلم فانقلبت شرا على من وجهت اليه .

واذا كانت التوعية ضد المواد المخدرة من التدابير الفعالة المتفق عالميا على ضرورتها للوقاية من خطر هذه المواد - وهو ما أكدته الدراسة التى قامت بها منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة سنة ١٩٧١/ ١٩٧٢ - الا أن هذه التوعية ينبغى أن تكون متوازنة بحيث لا تثير حب الاستطلاع الذى يحفز الى التجريب ولا تدعو إلى فزع مبالغ فيه فتحفز من يتلقاها الى التشكك فى صدقها ، وأن تجمع بين الأمانة العلمية فى سرد الحقائق عن المخدرات وعن آثارها ، وبين التبسيط الذى يغرى الناس بالانصياع إليها .

التعليم :

يختلف الرأى فى أثر البرامج التعليمية على الصغار والشباب إذا تضمنت التبصير بماهية المخدرات وأضرارها وكيفية توقيها ، فهناك من يرون أن ادخال موضوع المخدرات ضمن البرامج أو المناهج الدراسية فى مراحل التعليم المختلفة قد يلفت نظر الطلبة إليها ، ويثير فضولهم فى تجربتها أو تعاطيها ، ويؤيد هؤلاء رأيهم بمالوحظ فى بعض الدول من آثار سيئة لدخول الدراسات الجنسية والدراسات ضد الكحول فى مناهج التعليم .

أما أصحاب الرأى المضاد فيرون أن تعاطى المخدرات أصبح وباء بين صفوف الشباب ، وأن هذا الوباء يزداد انتشارا ، وأن ما يقال عن المخدرات وعن متعاطيها والمتجرين فيها لم يعد أمرا خافيا على أحد ، وأن المعلومات الخاطئة أو المضللة التى تشيع بين الناس عن المتعة والسرور والانشراح ، أو الهدوء والطمأنينة التى يتمتع بها متعاطى

المخدرات قد أصبحت تملأ عقول الكثيرين ممن لم يجربوا المخدرات ولم يصادفوها ، ولايجوز أن يترك الشباب فى هذه الظلمات دون أن تقدم لهم الحقائق العلمية التى توقظهم من سباتهم ، وتضىء أمامهم الطريق ، قبل أن ينغمسوا فى بؤرة الفساد ، ويصطلوا نارها .

لذلك يصبح إعداد برامج دراسية للتوعية ضد المخدرات أمرا لازما ، ويمكن صياغة هذه البرامج على أساس علمى يجذب انتباه الشباب ويبصرهم بأضرارها وأخطارها .

وترى منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة أنه يمكن إعداد برامج توعية عن المخدرات تدخل فى المرحلة الأولى فى إطار مناهج التعليم الصحى ، وتدخل فى المراحل التالية فى مناهج الكيمياء أو علم الأحياء أو التاريخ أو الادب أو علم الاجتماع ، وفى هذه الحالة يجب أن يتولى تدريس مثل هذه البرامج نخبة ممتازة من المدرسين الذين نالوا قسطا كافيا من الدراية بموضوع المخدرات ، وأن يكون تدريسهم لها بأسلوب ينأى بها عن اعتبارها مجرد موعظة من ضمن مئات المواعظ التى يتلقاها الطلبة ولايتقبلون شيئا منها قبولا جادا .

ومن الدول التى اهتمت بتدريس موضوع المخدرات ضمن مناهج التعليم بها الولايات المتحدة الامريكية ، اذ أدخلت فى مناهج التدريس فى رياض الأطفال برامج عن المخدرات ، مدعمة بالبومات مصورة ، ولعب أطفال ، وتمثيليات مبسطة مما يراد بها أن يسأل الطفل والديه أو مربيه قبل أن يأكل أو يشرب شيئا جديدا ، ويتطور البرنامج بعد ذلك فى خلال المراحل التعليمية اللاحقة حيث يستعان بالوسائل السمعية والبصرية ، وقد قيمت هذه البرامج فاتضح أنها تحقق تحسنا ملموسا فى السلوك المرغوب فيه اجتماعيا .

وفى دول أخرى تعقد حلقات دراسية تجمع الأباء والأمهات والمدرسين والأبناء ، حيث تعرض مشكلة تعاطى المخدرات مدعمة بأفلام تسجيلية وروائية عن المخدرات ، ودور الآباء فى مواجهة الابناء من ناحية ، ودور المدرسين من ناحية أخرى ، ويمتد الحوار الى المعونة أو المساعدة التى يمكن أن تقدمها المدرسة أو الأسرة للأبناء حتى يتجنبوا الاتجاه الى تعاطى المواد المخدرة ، أو يبتعدوا عنها اذا كان منهم من يتعاطاها .

ولم تلجأ مصر حتى الآن الى تبنى فكرة إدخال برامج عن المخدرات ضمن مناهج التعليم فى أية مرحلة من مراحل الدراسة فى المدارس أو الجامعات أو المعاهد .

أوضاع التوعية الدينية

من التدابير ذات الطابع الاجتماعى التى يجب اتخاذها للحد من ظاهرة التعاطى ، توعية أفراد الجمهور بأبعاد مشكلة المخدرات ، والأضرار الناجمة عن تعاطيها . وذلك لمنع دخول أشخاص جدد فى دائرة الطلب على المواد المخدرة .

والتوعية الدينية فى هذا المجال لها دور هام وحيوى ، لقدرتها على النفاذ المثمر الى الانسان المصرى المتدين بطبعه ، والذى تضعف المخدرات الوازع الدينى لديه .

ولوحظ وجود ضعف فى الشعور العام بتحريم المخدرات من وجهة الدين ، فعلى الرغم من الاجماع على حرمة الخمور طبقا لأحكام الشريعة الاسلامية ، فقد ثار كثير من الجدل حول مدى حرمة المخدرات ، ولا سيما من صفوف متعاطيها والمدمنين على استعمالها ، حتى أن بعض هؤلاء أحل تعاطى المخدرات وعدم تعاطى المسكرات ، بحرمة الثانية دون الأولى .

ويرجع ضعف الوعى الدينى فى مواجهة المخدرات الى عدم اتفاق فقهاء الشريعة – خاصة القدامى منهم – على رأى حاسم فى شأنها ، فحديث هؤلاء عن المخدرات كان مقصورا على المواد المعروفة فى أزمانهم وهى الحشيش والأفيون والمسكرات (البنج) وكان تقديرهم ، من ناحية أخرى ، لأضرار هذه المواد محصورا فى اطار ما كان معروفا لها من آثار وأضرار فى تلك الأزمان .

أما فى العصر الحديث فقد تنوعت المواد المخدرة بين مواد طبيعية

ومواد تخليقية ، أى مصنعة ، وأضيف اليها مواد جديدة كالكوكايين ، واشتقت من كل هذه المواد عشرات بل مئات المواد الأخرى ذات التأثير الشديد ، ثم تأتى بعد ذلك المؤثرات النفسية التى شاع استعمالها فى السنوات الأخيرة . وقد تمكن العلم الحديث من كشف تأثير هذه المواد على البدن والعقل والنفس بصورة واضحة دقيقة لم يكن ممكنا الوصول اليها فى الماضى .

وقد لوحظ أن البعض مازال يعتمد على ماسبق أن رآه قدامى رجال الفكر الاسلامى فى شأن المواد المخدرة عندما يحاولون تبصير الناس بأضرارها ومدى تحريمها ، وغالبا ماينتصر الرأى على ماورد عن أحد الفقهاء دون الآخرين ، أو أن يوجز رأى أكثر من واحد منهم ، فيلتبس الأمر بأضرار المواد المخدرة ومدى حرمتها من وجهة نظر الشريعة الاسلامية .

ويتوزع رأى الفقهاء القدامى بين اتجاهات ثلاثة :

– أن المواد المخدرة مذهبة للعقل ولكن لايصحبها نشوة وسرور ، ولذلك لاتعتبر مسكرة ، ولايسرى على متعاطيها ما يسرى على شارب الخمر من أحكام ، وان كان هذا لايمنع أن تتعلق بها عقوبة على قدر ما يثبت من أثرها الضار بالنسبة للفرد والمجتمع .

– أن المواد المخدرة تعتبر مسكرة وتأخذ حكم الخمر تماما ، واستدل أصحاب هذا الرأى بمطلق الحديث الشريف (كل مسكر حرام) وقالوا بتحريم مايسكرولو لم يكن شرابا .

– أن المواد المخدرة هى مواد مفترة فقط فهى ليست مزيلة للعقل وليست مسكرة .

ويتضح من ذلك أن هناك خلافا بين الاتجاهات الثلاثة المشار إليها بشأن رأى قدامى الفقهاء فى تحريم المواد المخدرة ، مما جعل الكثيرين ينفذون من خلال هذه الخلافات الى القول بأن المخدرات هى مجرد مفترات لا ترقى فى التحريم الى مرتبة الخمر .

موقف الفقه الحديث فى شأن المخدرات :

لم يعد ضرر المواد المخدرة مقصورا على كونها مسكرة أو مفترة ، فقد كشف العلم الحديث أضرارها الحقيقية على المخ والجهاز العصبى والجهاز الدموى والجهاز الهضمى والجهاز التنفسى وعلى وظائف الأعضاء بصفة عامة ، كما كشف أثرها المدمر على النسل وعلى قدرة الانسان أن يكون مواطنا اجتماعيا صالحا .

غير أن هذه الحقائق لم تزل خافية على بعض الذين يقومون بالوعظ والإرشاد الدينى وعلى بعض أفراد الجمهور بصفة عامة ، واذا كان البعض منهم على علم ببعض هذه الحقائق ، فانما مرجعه فى ذلك بعض مقتطفات منشورة بالصحف والمجلات أو الكتب ، وهى مقتطفات اذا كان من الممكن أن تتاح الفرص للبعض أن يطلع عليها ، فانها تظل خافية على الكثيرين .

وأخيرا صدرت فتوى من دار الافتاء ، ردا على استفسار الادارة العامة للمخدرات فى ٥/٢/ ١٩٧٩ عن بيان الحكم الشرعى فى تعاطى وانتاج وكل ما يتعلق بالمواد المخدرة خلصت الى :

أن المخدرات بكافة أنواعها وأسمائها ، طبيعية أو مخلقة ، وأن كل مسكر من أى مادة حرام . وبذلك يحرم تعاطيها بأى وجه من وجوه التعاطى من أكل أو شرب أو شم أو حقن لأنها مفسدة . ودرء المفاسد من المقاصد الضرورية للشريعة حماية للعقل والنفس .

وعلى هذا فان التوعية الدينية يجب أن تأخذ دورها كاملا دون عائق ، لدرء الأخطار الناجمة عن تعاطى المخدرات باعتبار أن حرمة المخدرات تثبت أيضا تحقيقا لمقصود الشارع فى تدعيم كيان الأمة الاسلامية بالحفاظ على الدين والنفس والنسل والمال والعقل .

أجهزة الضبط وجهودها

تختص الادارة العامة لمكافحة المخدرات وفروعها فى المحافظات بضبط جرائم المواد المخدرة ولايحول هذا الاختصاص دون قيام أجهزة المباحث الجنائية – بحكم اختصاصها العام فى تنفيذ القوانين – بضبط

مايتاح لها من جرائم المخدرات ، وبون سلطات الجمارك فى القيام بواجبها فى هذا الشأن .

وتقف قوات حرس الحدود بالمرصاد لكل من يحاول جلب المواد المخدرة من الخارج وتهريبها للداخل ، وتعمل بتنسيق وتعاون مع ادارة وأقسام مكافحة المخدرات وسلطات الجمارك .

والملاحظ أنه كلما دعمت أجهزة مكافحة المخدرات بالأيدى العاملة المدربة وبالإمكانات المادية والفنية ووسائل المواصلات والاتصالات الملائمة ، كان ذلك مدعاة لزيادة نشاطها وقدرتها على المكافحة .

وتتزايد مع مرور السنوات كميات المواد المخدرة التى تضبط سنويا وعدد قضاياها والمتهمين فيها ، بصورة تقطع بتفاقم مشكلة المخدرات ، على الرغم من الصعوبات الشديدة التى تقضى بها المحاكم طبقا لقانون مكافحة المواد المخدرة .

أما الرقابة على الاتجار المشروع فى المواد المخدرة فان الادارة العامة للصيدليات تقوم بواجبها فى هذا الشأن بالتعاون مع الادارة العامة لمكافحة المخدرات إذا اقتضى الأمر .

وتستعين ادارة مكافحة المخدرات بالمساعدات التى يقدمها صندوق الامم المتحدة لمكافحة اساءة استعمال المخدرات فى صورة أجهزة اتصال لاسلكية ، ووسائل انتقال وتسجيل وتصنت وتصوير وغيرها ، وذلك لدعم قدرة الادارة فى المكافحة .

وتعمل ادارة مكافحة المخدرات – بالتطبيق لأحكام الاتفاقيات الدولية – على تبادل المعلومات مع أجهزة هيئة الأمم والشرطة الدولية الجنائية وسلطات مكافحة المخدرات فى الدول الأخرى ، ولا سيما الدول المجاورة أو القريبة للتعرف على عمليات تهريب المواد المخدرة الى مصر أو عبر الأراضى المصرية . ومن أمثلة هذا التعاون مع الدول الأخرى احباط مخطط احدى منظمات المافيا لجلب كمية ضخمة من الهيروين من تايلاند – احدى دول المثلث الذهبى – وتهريبها عبر قناة السويس لترويجها فى أوربا وأمريكا ، وقامت الادارة سنة ١٩٨٣ بناء على تبادل المعلومات بضبط ٢٢٣ كيلوجرام من الهيروين مع بعض أفراد العصابة من اليونانيين وفى حراسة أحد الايطاليين المسلحين ، وهو من القتلة المأجورين ، وذلك على ظهر الباخرة اليونانية الكسندروس أثناء وجودها فى غاطس السويس ، واعتبرت هذه القضية أخطر قضية هيروين تضبط فى الشرق الأوسط ، وتلا ذلك ضبط ثمانية أطنان من الحشيش على ظهر الباخرة اللبنانية سلامينا عقب قدومها من لبنان الى مصر ، وفى سنة ١٩٨٤ ضبطت حاويتان بداخلهما أكثر من ١٥ طنا من الحشيش على ظهر الباخرة الألمانية ليلنتيال قادمة من ميناء ليماسول القبرصى الى ميناء الاسكندرية ، وفى عام ١٩٨٥ ضبطت المخدرات على الباخرة اللبنانية فاريو عقب قدومها من لبنان الى بورسعيد .

ولا تتبادل ادارة مكافحة المخدرات المعلومات مع الدول الأخرى فى شأن المخدرات القادمة الى مصر فقط ، بل فى شأن المخدرات المهربة الى الدول الأخرى أيضا ، ومن أمثلة ذلك المعلومات التى تلقتها مصر من السلطات الجمركية البريطانية بشأن كمية من الحشيش منقولة من لبنان الى بريطانيا فى مخابىء سرية فى ست سيارات ركوب فاخرة تم شحنها جوا من مطار بيروت الى مطار هيثرو فى لندن ، وقد تمكنت السلطات البريطانية من ضبط الشحنة والسيارات المستخدمة والجناة ، وكان ذلك سنة ١٩٧٩ وتمكنت السلطات الألمانية الغربية – بناء على معلومات من ادارة مكافحة المخدرات سنة ١٩٨٠ – من ضبط أحد المهربين المصريين محرزا كمية كبيرة من الحشيش كانت مهربة عبر مطار فرانكفورت من لبنان الى هولندا .

التعاون الدولى فى مكافحة سوء استعمال المخدرات

تحتاج مكافحة سوء استخدام المخدرات الى تآزر الجهود المبذولة فى كل دولة ، مع جهود الدول الأخرى . أو بما تقوم به الهيئات والمنظمات الدولية من بحوث وأنشطة مختلفة فى هذا الشأن .

فلقد أضحت مشكلة المخدرات مشكلة عالمية ، وأصبح تهريبها والاتجار فيها وصناعتها من الأعمال التى تتجاوز حدود الدولة الواحدة ،

فالعصابات دولية ، والاتصالات دولية ، ومراحل صناعة المخدرات دولية ، والخبرات والمعلومات المتبادلة بشأنها دولية ، والهيئات والمنظمات التى تتولى رقابة المخدرات دولية ، والمخدرات تزرع فى دولة لتصنع فى دولة ثانية لتستخدم فى دولة ثالثة ، يضاف الى ذلك اجراءات ضبط المخدرات ومهربيها والمتجرين فيها . فهى لاتخلو من تطبيق القواعد الدولية فى تسليم المجرمين والانابات القضائية ، وتبادل المعلومات بين الأجهزة المختصة فى دول متفرقة ، والاستعانة ببعض الهيئات الدولية كالمنظمة الدولية للشرطة الجنائية .

وقد ظهرت بوادر التعاون الدولى فى مكافحة المخدرات منذ سنة ١٩١٢ عندما بدأ عقد الاتفاقيات الدولية فى هذا الشأن ، وتزايد هذا التعاون بصورة مطردة فى السنوات الأخيرة تحت إشراف هيئة الأمم المتحدة ، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى التابع لها ، ولعل أهم مظاهر هذا التعاون ما يأتى :

– المؤتمرات الدولية والاقليمية والمحلية التى تعقد من وقت الى آخر بشأن مكافحة سوء استخدام المواد المخدرة .

– الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١ وهى تعالج الرقابة على استخدام المخدرات ومكافحة سوء استخدامها .

– اتفاقية المؤثرات العقلية (العقاقير النفسية) لسنة ١٩٧١ وهى تعالج الرقابة على العقاقير النفسية ومكافحة سوء استعمالها .

– لجنة الأمم المتحدة للمخدرات وهى تابعة للمجلس الاقتصادى والاجتماعى وتعنى بتقرير السياسة العامة فى مجال المراقبة الدولية للعقاقير ، وتقديم المشورة لهذا المجلس .

– الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات ، وهى جهاز متخصص فى الرقابة على العقاقيـــر اللازمـــة لأغــراض طبية أو علميـــة فى كل دول العالم .

– شعبة الأمم المتحدة للمخدرات . وهى تعمل كمستودع مركزى فى الأمم المتحدة للخبراء الفنيين والتقنيين فى مجال مراقبة العقاقير . وتتولى تسهيل تنفيذ الاتفاقيات الدولية . وتعمل الشعبة كأمانة عامة للجنة المخدرات ومقرها مدينة فيينا . وتتكون من أربعة أقسام تنفيذية على الوجه الآتى :

(أ) قسم تنفيذ الاتفاقيات وأمانة اللجنة . ويتولى أمانة اللجنة وإعداد التقارير ، ونشر القوانين والتشريعات الوطنية . وتلقى التقارير الواردة من الدول ، وإعداد وثائـــق منها توزع دوليا . وتنظيم ومتابعـــة دورات اللجنة .

(ب) مختبر الأمم المتحدة للمخدرات ، وهو يتولى الأبحاث الكيميائية على العقاقير المشتبه فيها أو التى يساء استعمالها ، وينسق البحوث الدولية فى هذا الشأن ، ويقدم مساعدات تقنية فى صورة تدريب للعاملين فى الدول النامية ، ومساعدات لتدعيم مختبرات المخدرات الوطنية فى الدول النامية .

(جـ) قسم تخفيض العرض والطلب ، وهو يتولى جمع ونشر البيانات الاحصائية عن الاتجار غير المشروع فى المخدرات ، وعن نطاق وأنماط واتجاهات اساءة استعمال العقاقير ، وينظم حلقات تدريبية ودراسية ، ورحلات دراسية للمسئولين عن تنفيذ القانون فى جميع أنحاء العالم .

(د) قسم تخطيط البرامج والتنسيق والإعلام ، وهو الذى يعاون فى تخطيط وتنفيذ وتنسيق البرامج الدولية لمراقبة العقاقير ، ويعمل كدار مقاصة لنشر وتبادل المعلومات فى المسائل المتصلة بالعقاقير ، ويخطط ويدير البرامج الاعلامية لشعبة المخدرات ، سواء أكانت سمعية أوبصرية أو مطبوعة أوتدريبية .

– صندوق الأمم المتحدة لمكافحة استخدام المخدرات ، وهو صندوق مدعوم بالتبرعات ، ويتولى تقديم المساعدات الى الحكومات والمنظمات الدولية ، وبصفة خاصة الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة ، وذلك بقصد قصر عرض المخدرات على الحاجات المشروعة ، وتحسين القدرات الإدارية والتقنية للهيئات المسئولة عن مكافحة الاتجار غير المشروع ، وايجاد تدابير للوقاية من اساءة استعمال العقاقير ، وتطوير مرافق

ووسائل اعلام المدمنين ، واجراء بحوث كيميائية وفارماكولوجية وطبية واجتماعية فى هذا الميدان .

– المنظمة الدولية للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) وهى التى تقدم الى الحكومات المشورة بشأن وسائل الاعلام والتربية الملائمة فى ميدان اساءة استعمال العقاقير ، وهى تقوم بدراسات حول التقنيات المتصلة بالموضوع وتدعو الى تطبيقها .

– منظمة الصحة العالمية ، وهى التى تقدم توصيات ومشورات عن العقاقير الواجب ادخالها فى نطاق المخدرات والرقابة عليها دوليا ، وتتولى المنظمة من خلال لجنة الخبراء المعنية بالادمان على المخدرات بحث مايطلب اليها بحثه فى هذا الميدان ، وهى تتعاون مع الحكومات فى تقصى مشكلات اساءة استعمال العقاقير فى دولها ، وإنشاء مرافق للعلاج والتأهيل ، وتتعاون مع المنظمات غير الحكومية أيضا فى ذلك .

– منظمة العمل الدولية ، وهى التى تقوم بدور فعال فى مجال التأهيل المهنى للمدمنين .

– معهد الأمم المتحدة لبحوث الدفاع الاجتماعى ، وهو الذى يتولى تقديم الارشادات لمخططى السياسات فى ميدان الدفاع الاجتماعى ضد الادمان .

– المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الانتربول) وهى التى تتعاون مع أجهزة الشرطة فى كل الدول فى تعقب عصابات المخدرات وتهريبها والمتجرين فيها ، وفى القبض عليهم وتسليمهم ، وهى التى تقدم البيانات والمعلومات فى هذا الشأن .

– المكتب العربى لشئون المخدرات ، وهو المكتب الذى كان بمقر الجامعة العربية فى القاهرة باعتباره أحد مكاتب المنظمة العربية للدفاع الاجتماعى ، ثم نقل الى عمان بالاردن عقب نقل مقر الجامعة الى تونس ، وأصبح الآن تابعا لمجلس وزراء الداخلية العرب ، وهو يتولى التعاون والتنسيق بين أجهزة مكافحة المخدرات فى الدول العربية . غير أن علاقته الرسمية بمصر تعتبر موقوفة حاليا .

أوضاع العلاج الحالى لمدمنى المخدرات

على الرغم من أن مصر من أولى الدول التى أنشأت جهازا متخصصا لمكافحة المخدرات وهو (مكتب المخابرات العام للمواد المخدرة) سنة ١٩٢٩ ، الا أن علاج مدمنى المواد المخدرة ظل مهملا عشرات السنين ، فلم تهتم أجهزة الدولة المختصة باقامة مصحات أو عيادات أو وضع برامج لهذا العلاج ، الا بعد سنة ١٩٦٠ عندما صدر القانون ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ فى شأن مكافحة المخدرات واستلزمت نصوصه إنشاء مصحات للعلاج ، وحينئذ أنشىء قسم فى مستشفى الأمراض العقلية بالخانكة (هو الآن دار الصحة النفسية بالخانكة) لعلاج المدمنين الذين تأمر المحاكم بايداعهم فى هذا القسم ، أو الذين يتطوعون للعلاج .

وفى سنة ١٩٦٧ بدأت الجمعية المركزية لمنع المسكرات ومكافحة المخدرات فى علاج المدمنين بعيادة خاصة ألحقت بها ، ثم توسعت الجمعية فى فتح عيادات مماثلة فى بعض البلاد .

ومنذ سنة ١٩٧٦ بدأت وزارة الشئون الاجتماعية فى انشاء أندية الدفاع الاجتماعية لعلاج المدمنين ، فى الوقت الذى بدأت فيه وزارة الصحة التوسع فى هذا المجال .

ولكن من الملاحظ حتى الآن أن كل الجهات القائمة بالعلاج تفتقر الى الامكانات المادية والبشرية والأجهزة الفنية اللازمة للعلاج ، وليس هنالك حتى الآن تنظيم معين لتنسيق العمل بين جهات العلاج المختلفة ، أو لتقييم وسائل العلاج المتبعة فيها وترشيدها ، وليست هناك حتى الآن أية دراسات شاملة تشير الى أنشطة هذه الجهات وعدد المعالجين فيها ، ومدى اقلاعهم نهائيا عن المخدرات ، أو عودتهم إليها ، أو استجابتهم للعلاج بل انه لايوجد فى مصر الآن معمل أو مختبر خاص لتحليل بول ودم المدمنين والتعرف على طبيعة المواد المخدرة ومركباتها وكشف المواد التى يمكن أن تدخل فى صناعة أو إعداد المواد المخدرة أو المؤثرات النفسية .

مصحة مدمنى المخدرات :

نصت المادة ٣٧ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ فى شأن مكافحة المخدرات وتنظيم استعمالها والاتجار فيها على أنه :

يعاقب بالسجن وبغرامة من خمسمائة جنيه الى ثلاثة آلاف جنيه كل من حاز أو أحرز أو اشترى أو أنتج أو استخرج أو فصل أو صنع جواهر مخدرة ، أو زرع نباتا من النباتات الواردة فى الجدول رقم (٥) أو حازها أو أحرزها أو اشتراها ، وكان ذلك بقصد التعاطى أو الاستعمال الشخصى . وذلك كله ما لم يثبت أنه قد رخص له بذلك بموجب تذكرة طبية أو طبقا لأحكام هذا القانون .

ولا يجوز أن تنقص مدة الحبس عن ستة أشهر فى حالة تطبيق المادة ١٧ من قانون العقوبات ، ويجوز للمحكمة بدلا من توقيع العقوبة المنصوص عليها فى هذه المادة أن تأمر بايداع من ثبت ادمانه على تعاطى المخدرات احدى المصحات التى تنشأ لهذا الغرض ليعالج فيها الى ان تقرر اللجنة المختصة ببحث حالة المودعين بالمصحات المذكورة الافراج عنه ، ولايجوز أن تقل مدة البقاء بالمصحة عن ستة أشهر ولا تزيد على سنة .

وتشكل اللجنة المشار اليها فى الفقرة السابقة من وكيل وزارة الصحة رئيسا ، ومحام عام يندبه النائب العام ، ومدير الأمن العام أو من ينوب عنه ، ومدير ادارة مكافحة المخدرات أو من ينوب عنه ، ومدير المصحة ، أعضاء . وللجنة أن تستعين فى سبيل تأدية مهمتها بمن ترى الاستعانة به .

ولا يجوز أن يودع بالمصحة من سبق الامر بايداعه بها مرتين ، أو من لم يمضى على خروجه منها أكثر من خمس سنوات .

ولا تقام الدعوى الجنائية على من يتقدم من متعاطى المواد المخدرة من تلقاء نفسه للمصحة للعلاج .

وبناء على نص هذه المادة أنشىء قسم فى دار الصحة النفسية بالخانكة سنة ١٩٦١ لعلاج مدمنى المخدرات الذين تأمر المحاكم بايداعهم فى المصحة أو الذين يحتمل ذهابهم تلقائيا اليها لهذا الغرض ، سواء أكان ذلك عن طريق ادارة مكافحة المخدرات أو العيادات الخارجية الأهلية أو الحكومية أو بأى طريق آخر .

وشكلت عقب إنشاء القسم لجنة مختصة برئاسة وكيل وزارة الصحة وعضوية محام عام أول ، ووكيل مصلحة الأمن العام ، ومدير ادارة الصحة النفسية ، ونائب عن مدير ادارة مكافحة المخدرات ، ومندوب من وزارة العمل ، ومندوب من وزارة الشئون الاجتماعية .

وقد لوحظ بعد انشاء هذا القسم ما يأتى :

– استمرت اللجنة المختصة المشار اليها فى عملها حتى عام ١٩٧٠ ولم تعقد بعد ذلك أية اجتماعات .

– لم يودع بأمر المحاكم فى المصحة إلا مدمن واحد ، وذلك فى سنة ١٩٨١ ، ويشير ذلك بوضوح الى أنه على الرغم من القضايا الكثيرة التى تعرض على المحاكم كل عام فانه لايوجد ميل أو اتجاه لدى القضاة نحو استبدال الايداع فى المصحة بالعقوبات المقررة قانونا ، ومعنى ذلك تفضيل الجزاء الجنائى على العلاج ، وهذا الاتجاه السائد فى مصر يخالف حاليا ما تتجه اليه أغلب الاراء فى العالم بأن مدمن المخدرات مريض يجب علاجه قبل أن يكون مجرما يجب عقابه .

– التجأ الى المصحة مدمنون متطوعون للعلاج ، وكان إشغال السراير يتراوح بين ٢٠ ، ٢٥ مدمنا على مدار السنة مع أن المصحة تستوعب ثلاثين مدمنا فى وقت واحد .

وكان من بين المدمنين المتطوعين ، مدمنون على الكحول والحشيش والأفيون والهيروين وبعض العقاقير ، إلا أن اغلبهم كان مدمنا على الأفيون والعقاقير .

وكان يؤخذ على المدمن المتطوع إقرار ببقائه فى المصحة لمدة ثلاثة أشهر ، ولكن كثيرا منهم كانوا يتنصلون من هذا الالتزام ويهربون من المصحة .

ويقضى النظام الموضوع بالمصحة بأن يوقف فورا وكلية تناول المدمن أى مخدر عند دخوله المصحة ، وتعالج فى الشهر الأول الأعراض الناتجة عن وقف المخدر ، وهى أعراض تختلف باختلاف الأشخاص وباختلاف نوع المخدر وكميته ومدة الادمان .

وهناك قسم لعلاج المدمنين بدار الصحة النفسية بالخانكة ، وأهم ما يلاحظ بشأنه ، أن هذا القسم موجود فى داخل مستشفى للأمراض العقلية ، وهو أمر ينفر المدمن من العلاج ، وأن تطوع المدمن للعلاج فى القسم يتحول الى إيداع إلزامى ، وأن العلاج فى القسم لا يتضمن علاجا بالعقاقير أو الأدوية كما هو الشأن فى العلاج خارجه ، وأنه – لقلة الأيدى العاملة فى القسم – لايثق المدمن فى العلاج فيه .

وتكاد تكون الملاحظات التى سبق ذكرها بشأن قسم علاج المدمنين بدار الصحة النفسية بالخانكة هى بذاتها التى يمكن أن تنسب لقسم علاج المدمنات على المخدرات الموجود بدار الاستشفاء للصحة النفسية بالعباسية .

مستشفيات وعيادات وزارة الصحة :

يبدو أن الصعوبات التى يصادفها قسم علاج مدمنى المخدرات فى دار الصحة النفسية بالخانكة لم تكن خافية على وزارة الصحة ، لذلك صدر قرار وزير الصحة رقم ٣٩ لسنة ١٩٨٥ ناصا على ما يأتى :

– تخصيص جناح لايواء وعلاج مدمنى المخدرات الذين يتقدمون من تلقاء أنفسهم للعلاج وذلك بمستشفيات الأمراض العقلية والنفسية ، ويكون لمجلس مراقبة الأمراض العقلية تخصيص أجنحة أخرى فى المصحات أو المستشفيات التى يرى انشاء أجنحة بها لهذا الغرض .

– يرسل سنويا أربعة أطباء للدراسة والتدريب على كيفية علاج مدمنى المخدرات والعقاقير فى هونج كونج وبانكوك عن طريق هيئة الصحة العالمية .

– تقوم ادارة الصحة العقلية بالوزارة بعمل دراسات دورية بالمركز الدائم للدراسات العليا لوزارة الصحة ، وذلك لتدريب الأطباء والاخصائيين الاجتماعيين والنفسيين والممرضات والمرضين على مكافحة المخدرات والمسكرات والعقاقير .

وتعمل وزارة الصحة حاليا على التوسع فى تعيين الاخصائيين الاجتماعيين والنفسيين ، وتسهم وحدات الصحة النفسية الملحقة بالمستشفيات العامة فى علاج الادمان باعتباره داخلا فى اطار الصحة النفسية ، وكذلك المستشفيات الملحقة بالسجون .

ثم هناك المستشفيات الخاصة للأمراض العصبية والنفسية والأقسام الملحقة بالمستشفيات الخاصة ، وهى تسهم فى علاج الادمان ، ثم هناك مركز علاج للتسمم بالقاهرة ، وأهم من يعالجهم مدمنو الهيروين .

ونظرا لأن الوقت لم يسعف فى الأطلاع على ماتنطوى عليه هذه المستشفيات من أنظمة وإمكانات لعلاج الادمان فإنه لايستطاع تقييم عملها فى هذا الشأن أو التعقيب على فاعلية هذا العمل .

أندية الدفاع الاجتماعى :

تبين من (البحث التجريبى للارشاد الاجتماعى والعلاج فى مجال المخدرات) الذى قامت باجرائه وزارة الشئون الاجتماعية ، فى خلال ثلاث سنوات (١٩٧٦ – ١٩٧٩) أن علاج مدمن المواد المخدرة يجب أن يكون متكاملا من حيث عناصره الطبية والنفسية والاجتماعية وأن يكون العلاج على يد أخصائيين مدربين تدريبا علميا كافيا ، وأشارت التوصيات الواردة بهذا البحث الى ضرورة أن يطلق على أماكن العلاج مسميات خالية من الاشارة الى المخدرات أو الادمان أو المصحات أو المستشفيات أو العلاج النفسى ، ولذلك اقترح أن يطلق على مكان العلاج اسم (نادى الدفاع الاجتماعى) حتى لاتساور المدمن المخاوف أن يد السلطة قد تصل اليه وحتى يمكن تهيئه الجو له فى مكان يشعر فيه أنه تحت رقابة من يستطيعون ضبطه أو توقيع الجزاء عليه ، بل ان هذه التسمية تحفظ ماء وجه المدمن أمام أفراد المجتمع .

وهكذا تنعكس آثار التسمية على تحقيق الأهداف المنشودة من العلاج فى جو تسوده الثقة والطمأنينة .

وبدأت وزارة الشئون الاجتماعية فى موازنة ٨٠ / ٨١ انشاء أندية الدفاع الاجتماعى فى أماكن متفرقة حتى بلغ عددها اثنين وعشرين ناديا تغطى معظم محافظات الجمهورية ، وأنابت وزارة الشئون

الاجتماعية الجمعية العامة للدفاع الاجتماعي في ادارة هذه الأندية .

ويقوم نادى الدفاع الاجتماعي بدوره في الوقاية من المخدرات ، واستخدام الندوات والارشادات ووسائل الاعلام في التوعية ضد المخدرات ، وبدوره في علاج المدمنين ورعايتهم ورعاية أسرهم ، وتمكينهم من العودة الى أعمالهم والى الحياة السوية .

والمفروض أن يتكون الجهاز الوظيفي في كل ناد من طبيب نفسي ، وأخصائي نفسي ، وأخصائي اجتماعي ، ومساعد معمل ، وسكرتير ، وقائم بخدمات معاونة وأن يكون للاشراف على النادى لجنة يرأسها رئيس قسم الدفاع الاجتماعي ، ومن أعضائها مدير النادى وأخصائي اجتماعي واثنان من المهتمين ، فاذا فوضت لادارة النادى احدى الجمعيات الأهلية كانت رئاسة النادى لرئيس مجلس إدارة الجمعية أو من ينيبه .

ويتبع النادى المنهاج التكاملي في العلاج من خلال فريق يضم الطبيب النفسي ، الأخصائي النفسي ، الأخصائي الاجتماعي ، الرائد الديني ، المدرب المهني ، مشرف الترويح والهوايات ، مساعد المعمل ، وهو يؤدى هذه الخدمة مجانا ، وله أن يقرر اشتراكا رمزيا لعضوية النادى .

الجمعية المركزية لمنع المسكرات ومكافحة المخدرات :

تقوم الجمعية بعلاج مدمني المخدرات في العيادة الملحقة بها منذ سنة ١٩٦٧ في القاهرة بميدان العتبة ، وكذلك في العيادات الملحقة بفروعها في المحافظات والبالغ عددها أحد عشر فرعا ، وبعض العيادات أنشئت كملحقات للمساجد ، وذلك حتى يتوفر الجو الديني الذى يعاون على الارشاد والتوعية ، وحتى تتوفر الأيدى العاملة المتطوعة .

ويقوم العلاج في هذه العيادات على أساس تكاملي ، طبي ونفسي واجتماعي ، مصحوبا بالارشاد والتوعية الدينية ، وتلجأ الجمعية من وقت الى آخر الى اجراء البحوث العلمية للتحقق من فعالية العلاج المتبع ، والعمل على تطويره والتأكد من حالة المدمنين بعد علاجهم .

ويلجأ الى الجمعية مدمنون ممن سبق لهم الالتجاء الى جهات أخرى لعلاجهم ، ولم يتحقق فيها التوفيق للعلاج .

وتقبل الجمعية المتطوعين للعلاج من تلقاء أنفسهم نظير دفع رسم رمزى مقداره عشرة قروش عن كل مرة من مرات التردد على الجمعية ، والغرض من هذا الرسم هو الاشعار بالجدية في التطوع للعلاج ، وتفتح الجمعية وفروعها أبوابها ليلا حتى يتمكن المدمنون من الحضور إليها عقب انتهاء أعمالهم ، ويجد المدمنون في الجمعية مجالا للاطمئنان والثقة باعتبارها جمعية أهلية في منأى عن سلطات الشرطة والنيابة العامة والقضاء ، وفي منأى عن مستشفيات الأمراض العقلية أو النفسية التى يعزف المدمنون عادة عن الالتجاء اليها ، وتعتبر تكاليف العلاج في الجمعية زهيدة جدا بالمقارنة مع تكاليف العلاج في المصحات والمستشفيات . ويضاف الى ذلك الجو الترفيهي السائد في مقر الجمعية إذ يقام هناك ناد للمدمنين تتوفر فيه وسائل التسلية ، وقضاء الوقت ويتخلل ذلك الارشاد والتوجيه الاجتماعي والديني .

ويزور ممثلو منظمة الصحة العالمية مقر الجمعية من وقت لآخر ، وعمدت المنظمة الى تقييم وسائل العلاج في الجمعية ، حيث انتدبت مدير أبحاث المؤسسة القومية لأبحاث الادمان في واشنطون لزيارة الجمعية لتحقيق هذا الغرض ، وتمت الزيارة والتقييم سنة ١٩٧٤ ، وهو الأمر الذى ترتب عليه سنة ١٩٨١ اشتراك تلك المؤسسة مع وزارة الصحة في مصر في اجراء بحث شامل عن وسائل العلاج المتبعة .

وقد أدى ثبوت فاعلية العلاج على هذا الوجه الى محاولة الجمعية التوسع في انشاء عيادات العلاج ، غير أن ذلك كانت تقابله صعوبات جمة ، منها صعوبة توفر الأماكن المناسبة في الأمكنة الملائمة ، وعدم توفر المتطوعين الذين يقبلون العمل في مجال العلاج ، وعدم توفر الموارد المالية التى تغطى مستلزمات العلاج ، وعدم توفر الدعاية اللازمة والإعلام المرغوب فيه .

وربما كانت هذه الصعوبات هي التى أدت الى الاتجاه الى إنشاء عيادات للعلاج بالأبنية الملحقة بالمساجد الجامعة التى توجد بها أنشطة

صحية واجتماعية وتعليمية ، وهى المساجد التى انتشرت أخيرا فى المدن ، والتى تسهم فى زيادة التطوع والتبرع وفى ايجاد المناخ الملائم للوعظ والإرشاد .

أسلوب العلاج :

لا يتبع فى الدول المختلفة حتى الآن وسيلة واحدة فى علاج المدمنين على المخدرات أو المؤثرات العقلية ، فهناك العلاج مثلا بمخدر أقل ضررا كالعلاج بالميثادون لاتقاء الأفيون ، ولكن هذا النوع من العلاج منتقد ، حيث ثبت أن المدمنين يقلعون عن الأفيون ويدمنون الميثادون ، الأمر الذى جعل المؤتمرات الدولية فى خلال السنوات العشر الماضية توصى بعدم اتباع هذا الأسلوب فى العلاج .

وهناك سياسات علاجية تعتمد فى العلاج على الأدوية المهدئة أو على الادوية ضد الاكتئاب على أساس أن المدمن غالبا مايكون ادمانه راجعا لاكتئابه .

ثم هناك العلاج بالأنسولين المخفف ، اذ ان الأنسولين يساعد على تحسين الحالة الجسمية للمدمن ، ويؤثر على الأجهزة العصبية نتيجة خفض السكر فى الدم ، وهذا بدوره يساعد على التغلب على أعراض الانسحاب (أى القضاء على الأعراض الناتجة عن توقف المدمن عن استعمال المخدر) ، كما يساعد على تفتح شهية المدمن ، ويعالج بهذه الطريقة النقص الكبير فى وزنه ، كما يعالج أعراض الاكتئاب المسببة أحيانا للادمان ، وهذا يعاون المدمن على استعادة الثقة فى نفسه .

ومن وسائل العلاج ما يجمع بين الأدوية ضد الاكتئاب والانسولين معا . وهذا الأسلوب العلاجى هو الأكثر انتشارا حاليا فى مصر فى عيـــادات الجمعيـــــة المركزيـــــة لمنــــع المسكـــرات ومكافحة المخدرات .

ويجىء بعد ذلك العلاج الحر أو العلاج بدون أدوية ، وهو العلاج النفسى بغير أدوية أو عقاقير ، سواء أكان علاجا نفسيا أو جماعيا أو علاجا سلوكيا ، ويقترن ذلك بالترويح والترفيه ، وغالبا ما يكون هذا العلاج متمما للعلاج بالادوية أو العقاقير .

وربما كانت الجمعية المركزية لمنع المسكرات ومكافحة المخدرات هى أول من عالج الادمان على المخدرات باستعمال الأنسولين .

ويعتقد المدمنون أن الحقن علاج ناجح ، ولذا فهم يطمئنون الى الحقن تحت الجلد بالأنسولين ، ويستشعرون الراحة النفسية والثقة من جراء ذلك .

ويضاف الى ذلك انخفاض تكلفة العلاج بالأنسولين ، ويصحب علاج أعراض الامتناع باستخدام الأنسولين علاج بدنى للأمراض المصاحبة للادمان ، وعلاج نفسى فردى لتحرير الشخصية من القلق والخوف والاكتئاب ، علاج نفسى جمعى ، ثم علاج اجتماعى فى النادى الترفيهى ، لتوطيد علاقة الأخوة والاعتماد على الجماعة الواحدة ، وعلاج اجتماعى للمشاكل الاجتماعية للمدمن ، وعلاج روحى عن طريق الايحاء الدينى .

وعندما رئى اجراء بحث علمى تشترك فيه وزارة الصحة فى مصر والمؤسسة القومية لأبحاث الإدمان فى واشنطون ، لتقييم وسائل علاج الإدمان المتبعة فى مصر – وهو البحث الذى تم اجراؤه سنة ١٩٨١ – استقر الرأى على أن يكون البحث مقارنا عن طريق اجرائه على مدمنى المخدرات الذين يلجأون الى عيادة الجمعية المركزية لمكافحة المخدرات بالعتبة ، وعلى هؤلاء المترددين على عيادة مسجد أبو العزائم لعلاج الإدمان فى حى السيدة زينب بالقاهرة .

وفى هذا البحث المقارن قسم المدمنون الى أربعة أقسام :

- قسم يعالج المدمنين بالانسولين المخفف .
- قسم يعالج المدمنين بالعقاقير ضد الاكتئاب .
- قسم يعالج المدمنين بالأنسولين والعقاقير ضد الاكتئاب .
- قسم يعالج المدمنين بأقراص معبأة بالنشا لا أثر لها الا كونها مادة مالئة كعينة ضابطة .

وتم تركيب أدوية العلاج بحيث لايعرف أحد المدمنين أو حتى المشرف

على المشروع مكونات الحقن أو الكبسـولات فى العلاج بطريقـة (Double Blend Design) .

وقد استخلصت من معطيات البحث نتائج كثيرة من أهمها :

– أن غالبية الذين يتقدمون للعلاج نتيجة ضغوط ذويهم عليهم لا يستجيبون للعلاج بعكس المتقدمين دون ضغوط للعلاج .

– كان التحسن ملموسا بين من طبق عليهم العلاج النفسى الاجتماعى الدينى ، مما يدل على دور شخصية المدمن فى العلاج اذا قويت عزيمته ورشدت ارادته ، وهدأت نفسيته ، واستقرت حياته الاجتماعية .

– لوحظ التحسن أيضا بين من لم يعطوا علاجا ولكن كانوا يحقنون بالماء ، وتعطى لهم كابسولات البلاسيبو التى لاتحتوى على أى عقار علاجى الا مادة مالئة من النشا ، وكان اذا أوقف علاجهم أصروا على الاستمرار فيه لاعتقادهم بفائدته ، وقد لوحظ فى شأن هؤلاء أنهم تعرضوا فى الايام الأولى لعلاجهم لآلام نتيجة عدم العلاج الطبى ، مما أثار أجهزتهم العصبية ومراكز المـخ المختلفة التى زادت من افراز Endor Phins بعد فترة الانسحاب ، مما عجل فى توازن الحالة العصبية ، وتخفيف الآلام والاستقرار النهائى الطبيعى ، ولكنهم لم ينتبهوا الى هذه الحقيقة ، وبرروا تحسنهم بنتيجة الحقن والكابسولات التى لم تكن فى الحقيقة الا ماء مقطرا ، أو مواد مالئة من النشا ، ويؤكد ذلك الاعتقاد بدور الارادة فى التخلص من الادمان .

– أدى استخدام الأنسولين الى زيادة شهية أفراد المجموعة المعالجة به ، وأدى ذلك بالتالى الى زيادة فى الوزن ، وتحسن فى الحال الجسمية واتضح أن استخدام الأنسولين لمعالجة مدمنى الأفيون الذين يعانون من اضطرابات فى وظائف الكبد، يعيد الكبـد الى حالته الطبيعية ، وخصوصا اذا بدأ العلاج مبكرا .

– تبين أن المجموعة التى عولجت بالأنسولين والعقاقير ضد الاكتئاب معا ، كانت نتائج العلاج فيها أفضل من نتائج علاج مجموعة العلاج بالأنسولين فقط ، وكذلك مجموعة العلاج بالعقاقير ضد الاكتئاب فقط ، فقد تحسنت حالة الاكتئاب والتوتر والقلق سريعا ، كذلك تحسنت حالة الصداع والغثيان والفزع وزيادة افرازات الأنف والدموع والتنميل وآلام المفاصل وأعراض الانسحاب الأخرى ، مما يؤكد أن استعمال العقاقير ضد الاكتئاب مع الأنسولين كان أكثر فعالية وأكثر اسهاما فى أن تمر فترة الانسحاب من الادمان دون مضاعفات وآلام حادة ، وفى عودة الكبد إلى وظائفه الطبيعية وإلى عودة الأجهزة العصبية الى مزاولة نشاطها .

تجارب بعض الدول فى مكافحة المخدرات

الصين :

عرفت الصين منذ أوائل القرن العشرين بأنها أخطر موطن لتعاطى المخدرات وخصوصا الأفيون ، حتى رأت الدولة أن تعمل بكل امكاناتها وأجهزتها على القضاء فورا على المخدرات ، ووضعت لذلك خطة تنقسم الى ثلاثة أقسام .

– كشف المدمنين وتسجيلهم .

– علاج المدمنين .

– الوقاية من الادمان .

أما كشف المدمنين فهى عملية صعبة معقدة ، لأن المدمن يخفى صفته كمدمن ، اما خوفا من توقيع العقاب عليه ، أو خوفا من احتقار الناس له ، أو اعتقادا منه بأن المخدر هو العلاج الوحيد لآلامه ، أو هو العقار القادر على حفظ قواه وتمكينه من العمل ، أو هو الموقظ لسروره ومتعته .

وكان على منفذى الخطة أن يتفهموا هذه العقبات التى تحول دون إقدام المدمن على الإفصاح عن ادمانه ، وأن يعملوا على ازالتها ، وذلك بتشجيع المدمنين على التسجيل الاختيارى عن طريق وسائل البحث والتحرى وحملات الدعاية الواسعة ، أو عن طريق إجبارهم على تسجيل أنفسهم اذا رفضوا التسجيل الاختيارى .

وحدد المسئولون يوما معينا ينتهى فيه موعد التسجيـل الاختيارى

(بعد شهر الى ثلاثة أشهر) وتقدم فى خلال المدة بعض المدمنين ، فقوبلوا مقابلة انسانية ، وتم التغاضى عن ماضيهم ، وعوملوا بعطف ورحمة ، حتى لايتضاعف مركب النقص الذى يعانون منه ، وأقنعوا بصدق الحكومة فى تنفيذ ما أعلنته لعلاجهم ، وتاكيد حقهم فى مساعدة الحكومة فى حل مشاكلهم ومشاكل أسرهم ، واذا تم التسجيل الاختيارى فان المخدرات لا تقطع عنهم فجأة ، ولكن تستمر خلال الفترة التى يجتازون فيها عملية الانسحاب .

أما التسجيل الاجبارى فكان يتم بعد انتهاء المدة المحددة للتسجيل الاختيارى ، وبناء على اجراءات البحث والتحرى التى تتم للكشف عن من لم يتقدم باختياره ، وقد استعانت اجراءات البحث والتحرى بالقوى السياسية والاجتماعية القادرة على اجبار المدمنين على التسجيل .

والفرق فى النتيجة بين التسجيل الاختيارى والتسجيل الاجبارى هو أن التسجيل الاختيارى يعفى المدمن من كل مسئولية بينما التسجيل الاجبارى قد يعرضه للعقاب ، ثم ان التسجيل الاختيارى يضمن حفظ اسرار المدمن وعدم كشف شخصيته .

والاجراءات التى كانت تتخذ للتسجيل الاجبارى هى اجراءات تحرى وقبض ، تتولاها فرق خاصة للتحرى ، تتكون من ممثلين للهيئات المختصة بمكافحة المخدرات ، والهيئات العلمية . وتطرق هذه الفرق الأماكن المختلفة ، ومنها صالات الرقص والمطاعم ومراكز التسلية ، وذلك بجانب انشاء مراكز خاصة لتلقى البلاغات عن المدمنين ، سواء أكانت البلاغات مكتوبة أو شفوية ، ويجوز للمبلغين اخفاء شخصياتهم ، ويطلب من تجار المخدرات المقبوض عليهم أن يدلوا بأسماء من يتعاملون معهم من المتعاطين لقاء تخفيف العقوبة على هؤلاء التجار ، بل يطلب من المدمنين المقبوض عليهم الأدلاء بأسماء المدمنين الآخرين

أما أصحاب المساكن فيشجعون على الابلاغ عن المدمنين المقيمين فى مساكنهم ، وينال من يقوم بالابلاغ بطريقة مرضية أحد ألقاب الشرف .

وتجرى تحريات دقيقة فى المستشفيات العامة والخاصة والعيادات ، ويطلب من الأطباء الممارسين الإعلان عن مرضاهم من المتعاطين .

ويحول المقبوض عليهم نتيجة هذه التحريات الى مراكز فحص لبحث حالتهم ، فاذا ثبت ادمانهم يرسلون الى مراكز علاج المدمنين ، وتلصق أسماؤهم فى الأماكن العامة ، ثم يقدمون للمحاكمة عقب الافراج عنهم من هذه المراكز .

ولنجاح هذه الخطة وجب أن تشترك فيها قطاعات الحكومة والقطاعات الشعبية معا ، وأن يتولاها الأمناء الصادقون .

واذا كانت تجربة الصين قد تمت فى مجتمع مختلف عن المجتمع المصرى ومحكوم بقوانين ومبادىء دستورية مختلفة ، لا يستطاع معها اقتباس كل هذه الاجراءات فى مصر للقضاء على المخدرات ، الا أن هذه التجربة تشير الى مبادىء هامة ، منها أن مكافحة المخدرات ليست عملا حكوميا فقط ، ولكنه عمل قومى تشترك فيه كل الهيئات وقطاعات الشعب وأن الصدق فى تقديم البيانات وفى تنفيذ المشروعات والحرص على تحقيق الهدف يشعران المدمن بالثقة والطمأنينة فى علاجه وتأهيله ، وأن القضاء على الادمان لايكون فقط بالنصيحة والموعظة بل بالعمل الجاد المنظم المستمر ، وأن الشرطة والقضاء والطب ليست وحدها المسئولة عن القضاء على مشكلة المخدرات بل تسأل معها الهيئات الاجتماعية والاعلامية والتربوية والتعليمية .

تايلاند :

تجرى مكافحة المخدرات فى تايلاند عن طريق المعابد البوذية ، بواسطة العقاقير التى تعتمد على عناصر نباتية ، وتوضح الدراسات أن نسبة نجاح هذه الطريقة تعادل على أقل تقدير تلك التى حققتها الطرق الحديثة لعلاج الادمان ، وذلك لما للمعبد البوذى من مكانة عالية لدى التايلانديين ، ولا سيما سكان الريف منهم ، باعتباره ليس مجرد مؤسسة دينية ، بل معبدا له رسالة يتوافد عليه الناس طلبا للعلم والارشاد ، وربما لعلاج الأمراض .

الفلبين :

قامت الحكومة بشن حملة واسعة النطاق لمحاربة إدمان المخدرات ، وقد صدر قرار جمهورى فى عام ١٩٧٢ يركز على الاجراءات القانونية لردع مهربى المخدرات ، ويعزز امكانات قوات الامن فى مكافحتها للمخدرات ، وقد تمت تعبئة جميع الأجهزة الحكومية والشعبية تقريبا فى هذه الحملة .

العراق :

فرضت الحكومية العراقية رقابة صارمة على استيراد المواد المخدرة وكيفية الاتجار فيها . كما فرضت عدة قيود على أسلوب تداول الادوية التى يدخل فى تركيبها مواد مخدرة ، كالالتزام بتمييز عبواتها عن سائر عبوات الادوية الأخرى ، ووجوب تسجيلها فى سجلات خاصة لهذا الغرض ، مع عدم صرف هذه الادوية الا بموجب تذاكر طبية معتمدة .

كما شدد القانون العراقى العقوبة ليس فقط على مرتكبى جرائم الاتجار غير المشروع فى المخدرات ، وانما أيضا على من حازها أو زرعها بقصد التعاطى والاستعمال الشخصى .

سياسة مكافحة المخدرات

أهداف السياسة العامة للمكافحة :

لقد فرضت المواد المخدرة نفسها على المجتمعات الانسانية منذ قديم الزمان بقصد التداوى وتخفيف الالام البدنية والنفسية ، ثم جاءت المؤثرات العقلية (النفسية) بعد ذلك لتسهم بدورها أيضا فى التداوى وتخفيف القلق والتوتر والألم ، واتسع بسبب تقدم التكنولوجيا الطبية نطاق استخدام هذه المواد فى الأغراض الطبية ، ولم يستطع العلم حتى الآن أن يبتكر ما يكون بديلا عنها فى تحقيق هذه الأغراض .

ولما كان العالم لا يستطيع أن يستغنى عن هذه المواد ، فلا بد من سياسة تضمن فى نفس الوقت توفير المواد المخدرة ، والمواد النفسية للاغراض الطبية المشروعة ، وعدم اساءة استعمالها .

واذا كان ضروريا وضع سياسة عامة للمخدرات فيجب أن تكون هذه السياسة مرنة ، وقابلة للتعديل والتغيير حسب الظروف المستحدثة التى لا يمكن التنبؤ بها .

ونظرا لتعقيدات مشكلة المخدرات فان توقع نجاح فورى لمعالجتها جذريا يعتبر ضربا من الخيال ، أو أمرا بعيد المنال ، انما الذى يؤمل هو تخفيض حدة المشكلة والاقلال من العرض والطلب بالتدريج ، حتى يأتى اليوم ، ونرجو الا يكون بعيدا ، الذى يمكن فيه السيطرة الفعالة على المشكلة .

ويمكن أن يتم ذلك اذا تحققت الأهداف الآتية :

– السيطرة على مراقبة المخدرات والمؤثرات العقلية .

– تحقيق التوازن بين العرض المشروع والطلب المشروع على المخدرات والمؤثرات العقلية .

– التقليل الى أقصى حد من امدادات المخدرات والمؤثرات العقلية غير المشروعة أو لأغراض غير مشروعة .

– التقليل الى اقصى حد من انتاج وصنع وتهريب هذه المواد والاتجار فيها بطريقة غير مشروعة .

– تحقيق تدابير فعالة وتوعية مؤثرة لمنع الالتجاء الى اساءة استعمال هذه المواد .

– وضع وتنفيذ برامج تأهيلية لمن يعالج من المدمنين لاعادته صالحا للمجتمع .

وعلى أساس هذه الأهداف وضعت خطوط سياسة مكافحة سوء استخدام المخدرات على ضوء الاعتبارات والمبادىء العامة الآتية :

– يجب اعتبار مشكلة انتشار المخدرات من المشاكل القومية التى يتعين أن تتصدى لمواجهتها كل الأجهزة المعنية من رجال الأمن والدين والفكر والاجتماع والاقتصاد والقضاء والاعلام وغيرهم .

– أن مكافحة المخدرات بأبعادها الهائلة وتحدياتها الصعبة لا يمكن أن تكون عملية عشوائية ، ولكنها جهد علمى مخطط ومنظم يلتزم بالأساليب الحديثة ويستخدم الأجهزة المتطورة .

– أن وزارة الشئون الاجتماعية يجب أن تكون شريكا متضامنا للتصدى لمشكلة المخدرات ، وأن انشاء وزارة الشئون الاجتماعية لثلاثة أندية لعلاج المدمنين بمصر القديمة والمنيا والزقازيق يجب أن يتبعه التوسع فى انشاء هذه النوادى لتغطية كافة أنحاء الجمهورية .

– مواجهة الظاهرة الاجرامية لتعاطى المخدرات تتطلب منع الأسباب

أو العوامل التى تؤدى الى ارتكابها ، والوقاية من هذه الظاهرة تتطلب : أولا رسم سياسة اجتماعية تكفل القضاء على هذه العوامل ، وتتطلب ثانيا أن يتم التنسيق بين هذه السياسة والسياسة الجنائية ، واختيار العقوبات والقوانين الكفيلة بحمايتها .

– أن تنفيذ السياسة الاجتماعية يتطلب تعاونا بين الحاكم والمحكوم ، وحبا لله والوطن ، والتزاما بتعاليم الدين ، واحتراما للقيم والأخلاق ، وعشقا للعمل ، وتفانيا فيه .

– أن الجهود المبذولة فى مجال التوعية ، وخاصة التوعية الدينية ، وفى مجال علاج المدمنين واعادة تأهيلهم – أقل بكثير من المستوى المطلوب ، إذ تفتقر الى التخطيط والتنظيم .

– أن علاج المدمنين الراغبين فى مصر فضلا عن كونه غير كاف لسد حاجة المدمنين فى العلاج ، فانه فى حاجة الى إعادة تقييم ، ويؤخذ عليه أنه مرتبط بمستشفى الأمراض العقلية ، وأن فئة المدمنين تمثل نوعا من الشخصيات التى يضر وجودها الطوائف الأخرى من مختلف الشخصيات النفسية والعقلية ، ومنع الاختلاط ليس ميسرا بالصورة الحازمة ، ومن ثم يجب أن يسير العلاج جنبا الى جنب مع تأهيلهم نفسيا واجتماعيا ، كما ينبغى أن يواكب ذلك رعاية لأسرهم .

– أن الاعلام والتعليم وهما وسيلة التوعية لمنع دخول أشخاص جدد فى دائرة الطلب على المواد المخدرة لم تستخدم للآن فى مصر الاستخدام السليم لتبصير الجمهور بالمشكلة .

– أن الاعلام القائم على أسس علمية واقعية ودون مبالغة أو تشويه أو تعميم يلعب دورا كبيرا للحد من انتشار تعاطى المخدرات خلافا للاعلام العشوائى المقدم بطريقة غير ملائمة ، حيث قد يؤدى الى تعاطى المخدرات بدلا من الكف عنها .

– أن الولايات المتحدة الأمريكية هى الدولة الوحيدة التى تقدم برامج عن المخدرات للصغار فى رياض الأطفال ، وذلك فى إطار سلسلة من الدروس عن الصحة البدنية والعقلية ، وقد أجريت دراسة تقييمية لهذه البرامج تبين فيها وجود ارتباط بين تدريس المخدرات وبين نواحى التحسن فى السلوك المستحب اجتماعيا .

تنسيق جهود المكافحة

اتضح مما سبق أن هناك أجهزة مختلفة فى الدولة ، حكومية وغير حكومية ، تعمل على مكافحة سوء استعمال المواد المخدرة ، وذلك فى ميادين القمع والضبط والرقابة والوقاية والعلاج ، واتضح أن وجود هذه الأجهزة المختلفة لم يحل دون وجود فراغ لم يملأ بعد فيما يختص بالتوعية ضد المواد المخدرة وتنظيم برامج الوقاية منها فى المجتمع، ثم ان أعمال هذه الأجهزة تحتاج الى تنسيق حتى يمكن عدم تكرار ماليس ضروريا ، والتركيز على ماهو ضرورى ، وحتى يمكن تجنيب التشابك والخلط المؤديين الى اعاقة العمل وعدم تحقيق أهدافه ، وحتى يمكن تجنب الانفاق على نشاط يؤديه جهاز ما ، بينما يؤديه جهاز أخر بكفاءة أكبر ، وحتى يمكن تبادل الخبرات بين الأجهزة لرفع مستوى الأداء ، وحتى يمكن تنظيم التدريب اللازم للعناصر البشرية العاملة فى ميدان المخدرات .

ولا يمكن تحقيق مثل هذه الأغراض جميعا إلا اذا كانت هناك هيئة عليا ، أو مجلس أعلى يشرف على كل الأجهزة التى تكافح المخدرات وتعمل على الوقاية منها ، ويضع الخطط اللازمة لعملها ، ويتابع ويقيم أعمالها والأساليب المتبعة فيها .

بل إن مثل هذا الجهاز الاشرافى يمكن أن تسهم فى عضويته هيئات أو جهات لم تكن ملتزمة حتى الآن بالقيام بأى دور فى ميدان المكافحة والوقاية ، مع الاعتراف بفعاليتها وضرورة إسهامها فى هذا الميدان ، مثل وزارة الأوقاف والزراعة والصناعة والقوى العاملة والتربية والتعليم والأزهر والاعلام والجامعات والصحافة والاذاعة والتليفزيون ورعاية الشباب ، واسهام مثل هذه الهيئات فى الجهاز الاشرافى يدعوها الى الالتزام بما يقرره بالنسبة للأنشطة التى تمارسها فيما يتعلق بمكافحة المواد المخدرة والوقاية منها .

وليست فكرة وجود جهاز إشرافى للتنسيق والاشراف على الأنشطة المبذولة فى مكافحة المخدرات أمرا جديدا ، فقد سبق لبعض الوزارات أن تبنت الفكرة وعملت على تنفيذها .

وفى عام ١٩٥٣ صدر قرار وزير الحربية بتشكيل لجنة برئاسة مدير ادارة المخابرات بمصلحة السواحل ، وعضوية ممثلين عن ادارة مكافحة المخدرات ، و مخابرات سلاح الحدود ، وإدارة الحاكم العسكرى بغزة ، ومصلحة الجمارك ، وذلك لتنسيق التعاون وتبادل المعلومات بين الأجهزة العاملة فى مجال مكافحة تهريب المخدرات وفض المنازعات التى تنشأ بسبب التداخل فى الاختصاص .

وعلى الرغم من قيام هذه اللجنة بانتاج عدة أفلام سينمائية روائية وتسجيلية وتمثيليات اذاعية فى مجال التوعية وذلك بالتعاون مع ادارة الشئون العامة بوزارة الداخلية وادارة الأفلام التسجيلية بالانتاج السينمائى ، وجامعة الثقافة الشعبية ، وقسم الثقافة الصحية بوزارة الصحة ، وادارة الشئون العامة للقوات المسلحة ، على الرغم من ذلك فان اللجنة توقفت عن نشاطها منذ حرب ١٩٦٧.

وفى ١٨/٩/ ١٩٥٤ صدر قرار وزير الصحة بانشاء اللجنة العليا لدراسة الوثائق الدولية ، برئاسة وكيل وزارة الصحة وعضوية مدير ادارة مكافحة المخدرات ، ومدير عام مصلحة المسائل الصحية والبحوث الفنية ووكيل مصلحة التفتيش الفنى لشئون الصيادلة ، وذلك لدراسة الموضوعات والاتفاقيات الصادرة فى شأن المخدرات ، وما يرد من هيئة الأمم من اقتراحات أو توصيات بإدخال مادة تحت الرقابة أو اخراجها من دائرة الرقابة الدولية ، وكذلك الإعداد للاشتراك فى اجتماع لجنة المخدرات .

غير أن هذه اللجنة سرعان ماأوقفت أعمالها ، وفى ١٤/٥/١٩٦٤ صدر قرار وزيرة الشئون الاجتماعية بانشاء اللجنة العليا للقضاء على تعاطى المخدرات برئاسة وزيرة الشئون الاجتماعية ، وعضوية وكلاء وزارات الشئون الاجتماعية والداخلية والعدل والتربية والتعليم والحربية والبحث العلمى والصحة ، ومديرى معهد التخطيط القومى ومصلحة الأمن العام ومصلحة السجون ، وادارة مكافحة المخدرات والمكتب الدائم لشئون المخدرات .

وقد أعيد تشكيل هذه اللجنة عدة مرات وأصبح اسمها سنة ١٩٧٦ اللجنة العليا لمكافحة تعاطى المخدرات .

غير أن هذه اللجنة لم تلبث أن ألغيت بقرار وزيرة الشئون الاجتماعية رقم ٢٤٠ / ١٩٧٧ بإعادة تشكيل اللجنة الاستشارية العليا للدفاع الاجتماعى ، وهى اللجنة التى تتفرع منها لجنة فرعية تسمى لجنة المخدرات والمسكرات ، تعاون اللجنة العليا فى وضع خطط الوقاية من المخدرات ، وخطط العلاج المختلفة ، والدعوة لانشاء المصحات والعيادات ، ومراكز رعاية وتأهيل المعتادين على المخدرات والمسكرات ، والمؤسسات التى تعنى بأفراد أسر المعتادين على المخدرات والمسكرات .

وفى سنة ١٩٧٥ صدر قرار وزير الداخلية بانشاء لجنة دائمة لتنسيق العمل بين أجهزة مكافحة المخدرات والرقابة عليها وعلاج المدمنين واعادة تأهيلهم ، وإعلام الجماهير بأضرار التعاطى والادمان ، وبحث احتياجات مصر من المعونات المادية والفنية ، ومدى ما يمكن أن تسهم به الأمم المتحدة فى هذه المجالات ، وكانت رئاسة اللجنة لمساعد أول وزير الداخلية للأمن العام وعضوية مدير مصلحة الأمن العام ومدير الادارة العامة للصيدلة ، ومدير ادارة مكافحة المخدرات ، ومدير مستشفى الأمراض النفسية والعصبية بالخانكة ، ومدير ادارة الدفاع الاجتماعى بوزارة الشئون الاجتماعية وممثلين لوزارات العدل والتعليم العالى والتربية والتعليم والاعلام والمجلس الأعلى للشباب والرياضة ووزارة الأوقاف ورئيس مجلس إدارة الجمعية المركزية لمكافحة المخدرات .

غير أن هذه اللجنة لم تكد تبدأ حتى توقفت أعمالها ، ومن هذا يتضح أن اللجان المذكورة كانت تتشابه تماما فى أغراضها ، لكن كلا منها كانت غالبا مرهونة بشخص من أنشاها فكانت تختفى باختفائه .

لقد أصبح الأمر يتطلب انشاء جهاز اشرافى تنسيقى يصدر بقرار

من جهة عليا يكفى لالزام كل الوزارات والهيئات باحترام قرار هذا الجهاز ويضمن استمرار وجوده .

ويمكن أن يلحق بهذا الجهاز الاشرافى صندوق لإعانة الجهود المبذولة فى مكافحة المخدرات ، وفى تدعيم الأنشطة المختلفة فى هذا المجال ، وفى علاج وتأهيل المدمنين ، ويمكن أن يكون تمويل هذا الصندوق عن طريق التبرعات ، وعن طريق جزء من حصيلة الغرامات والاموال المحكوم بمصادرتها فى قضايا المخدرات طبقا لقانون مكافحة المخدرات ، أو القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ فى شأن تنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب وعن طريق المعونات المقدمة من المنظمات والهيئات الدولية المعنية بشئون المخدرات ، ولاشك أن انشاء مثل هذا الصندوق وادارته يحتاجان لتنظيم يفرضه القانون .

لقد أصبح تعيين جهاز حكومى مناسب لتولى مسئولية التنسيق التزاما دوليا طبقا لنص المادة ٢٥ من الاتفاقية الوحيدة للمخدرات ونص المادة ٢١ من اتفاقية المؤثرات العقلية .

فتنص المادة الأولى على أنه : تقوم الدول الأطراف بمايلى :

أ) اتخاذ الترتيبات اللازمة على الصعيد الوطنى ، لتنسيق التدابير الوقائية والقمعية الرامية الى مكافحة الاتجار غير المشروع ، ويجدر بها تحقيقا لذلك تعيين جهاز حكومى مناسب لتولى مسئولية ذلك التنسيق .

ب) تبادل المساعدات اللازمة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات .

جـ) اقامة التعاون الوثيق فيما بينها ومع المنظمات الدولية المختصة التى تكون أعضـــاء فيها لمواصلة المكافحة المنسقة للاتجار غير المشروع .

د) ضمان تحقيق التعاون الدولى بين الأجهزة الحكومية المختصة بطريقة سريعة.

هـ) ضمان إحالة المستندات القانونية بطريقة سريعة الى الهيئات التى تعينها الدول الأطراف عند احالة هذه المستندات من بلد الى آخر لأغراض المحاكمة ، مع عدم اخلال هذا الشرط بحق أية دولة طرف فى اقتضاء ارسال هذه المستندات القانونية بالطرق الدبلوماسية .

وتتناول المادة الثانية نصا مشابها فيما يتعلق بتعيين هيئة حكومية مناسبة تتولى مسئولية التنسيق بالنسبة للجهود المبذولة فى مكافحة سوء استعمال المؤثرات العقلية .

الموقف التشريعى وجرائم المخدرات

السياسة العقابية :

من الملاحظ أن كميات المواد المخدرة المضبوطة ، وعدد قضايا المخدرات والمتهمين فيها ، فى تزايد مستمر ، رغم العقوبات الصارمة التى فرضتها القوانين فى هذا الخصوص ، بل مما يلفت النظر ماتشير اليه الاحصاءات الخاصة بجرائم المخدرات من التزايد الكبير لكميات الهيروين المضبوطة ، وتجرى محاكمة مرتكبى جرائم الاتجار غير المشروع فى المخدرات وتعاطيها بموجب القانون رقم (١٨٢) لسنة ١٩٦٠ ، والمعدل بالقانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٦٦ .

ويمكن تقسيم السياسة العقابية فى جرائم المخدرات الى خمسة أقسام رئيسية ، يتصل كل قسم منها بجريمة أو بعقوبة مما يتناوله القانون سالف الذكر ، وذلك على النحو الآتى :

١- جريمة جلب المخـــدرات وغيرهـــا مما ورد فـــى المادة (٣٣) :

تنص المادة ٣٣ من قانون مكافحة المخدرات رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ على ما يلى : « يعاقب بالاعدام وبغرامة من ثلاثة آلاف الى عشرة آلاف جنيه :

أ) كل من صدر أو جلب جواهر مخدرة قبل الحصول على الترخيص المنصوص عليه فى المادة (٣) .

ب) كل من أنتج أو استخرج أو فصل أو صنع جوهرا مخدرا وكان ذلك بقصد الاتجار » .

كما تنص المادة ٣٦ من نفس القانون على أنه « استثناء من أحكام

المادة ١٧ من قانون العقوبات لا يجوز فى تطبيق المواد السابقة النزول عن العقوبة التالية مباشرة للعقوبة المقررة للجريمة » .

ويتضح من هذا أن قانون المخدرات قد عامل الجنايات الواردة فى المادة ٣٣ سالفة الذكر معاملة متشددة من وجهين :

أولهما : أنه عاقب مرتكبها بأقصى عقوبة وهى الاعدام .

ثانيهما : أنه فى حالة وجود ظرف من الظروف المخففة ألزم القاضى ألا ينزل بالعقوبة عن الأشغال الشاقة المؤبدة (المادة ٣٦ من قانون المخدرات) مع أن القواعد العامة فى الجرائم التى يعاقب عليها بالاعدام كجريمة القتل العمد مع سبق الاصرار والترصد مثلا ، تجيز للقاضى - اذا انطوت الدعوى على ظرف من ظروف الرأفة - أن ينزل بالعقوبة ليس فقط الى الأشغال الشاقة المؤبدة ، بل كذلك الى الأشغال الشاقة المؤقتة حتى ثلاث سنوات (المادتين ١٧، ٢٣٠ من قانون العقوبات) .

وقد اقترح البعض عند دراسة هذه المادة جعل عقوبة الاعدام فى شأنها وجوبية ، أو بمعنى آخر عدم تطبيق أى ظرف من ظروف الرأفة شأن أى جريمة من الجرائم الواردة فى تلك المادة ، فمتى ثبتت أركان هذه الجريمة فى حق المتهم ، تعين على القاضى أن يحكم باعدامه ، وتفرع عن هذا الاقتراح آخر ينادى بأن تكون عقوبة الإعدام وجوبية ، على الوجه السالف الذكر ، اذا كانت المخدرات محل الجريمة من السموم البيضاء (الهيروين أو الكوكايين) .

ولم يؤخذ بهذا الاقتراح بشقيه ، وذلك استنادا الى ما يأتى :

أ) أنه لايجوز التحجج - فى مقام الأخذ بهذا الاقتراح - بأن المحاكم خلال أكثر من عشرين سنة من تطبيق هذه المادة تكاد لم تطبق عقوبة الاعدام الواردة بها ، وأنه لذلك يستوجب الحال إلزامها بتوقيعها إلزاما لا يتأتى معه اختيار ، فمثل هذه الحجة مردود عليها بأن القضاء جزء من المجتمع ينفعل بانفعالاته - وبما يجرى حوله من أحداث ، وأنه حين يشعر أن الأمر أضحى مشكلة شديدة الضرر بالمجتمع ، فلا شك أنه سيستعمل حقه فى توقيع عقوبة الاعدام ، ومن هنا فقد بدأ ينشر عن أحكام صدرت مؤخرا بتوقيع هذه العقوبة .

ب) فى الظروف المحيطة بالقضايا تختلف الوقائع الخاصة بكل قضية بذاتها ، ولا يمكن التنبؤ سلفا بهذه الظروف ، فحرمان القاضى من استعمال حق التخفيف - إذا أحاط بالقضية ظرف مخفف - انما ينطوى على خروج من جانب المشرع عن مهمته ، وتدخل فيما هو من صميم مهمة القاضى ، مما يضعه - عند وجود الظرف المخفف - فى حرج شديد قد يؤدى به الى البحث عن مخرج لهذا الحرج ، وقد يكون المخرج هو تلمس أسباب أخرى للحكم بالبراءة ، الأمر الذى يؤدى الى عكس النتيجة المرجوة من الاقتراح المقدم .

كما أنه يتنافى مع السياسة الجنائية الحديثة ، لما ينطوى عليه من مساس تشريعى باستقلال القضاء .

جـ) القول - فى مقام تأييد هذا الاقتراح - بأن الحدود فى الشريعة الاسلامية ترسم عقوبات محددة على وجه التعين لايجوز للقاضى أن يخرج عنها ، مردود عليه بأن الشريعة الاسلامية تشترط لإعمال الحد مجموعة من القيود والضوابط المتشددة فى الإثبات ، وفى تحرى الدليل واقامته على ما هو حد ، الأمر الذى لا يتوافر فى قواعد الاثبات الوضعية التى يطبقها القاضى لاثبات الجرائم المنصوص عليها فى المادة ٣٣ من قانون المخدرات .

د) أن إعمال هذا الاقتراح سوف يؤدى الى متاعب فى التطبيق ، حين تصبح عقوبة الاعدام واحدة ووحيدة وملزمة للقضاء ، ثم لا يجمع أعضاء المحكمة الذين يفصلون فى القضية على الاعدام ، مع أن الاجماع شرط واجب للحكم بهذه العقوبة ، وفق نصوص قانون الاجراءات الجنائية ، وليس من المستحب تشريعيا الغاء هذه الضمانة المقررة للحكم بمثل هذه العقوبة الخطيرة ، وهذا مانوه به القرار رقم (١) لمؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ، والذى اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة فى دورتها التى عقدت فى ديسمبر ١٩٨٥ - من

وجوب المحافظة على الحقوق الأساسية للأشخاص الذين يواجهون عقوبة الاعدام فى ظل الاجراءات القانونية العادية ، وفقا للمعايير الدولية لحقوق الانسان .

ومن ناحية أخرى فانه لايكفى - فى مقام تعزيز فكرة الغاء الاجماع عند اصدار حكم توقيع عقوبة الاعدام - القول بأن مثل هذا الحكم يطعن فيه النقض ، فهذه الحجة مردود عليها بأن الطعن بالنقض ، كما هو معروف ، ليس درجة أخرى من درجات التقاضى تطرح فيه كافة ظروف الدعوى الموضوعية ، بل انه طعن له مجاله القانونى الخاص الذى يضيق عن المجال الواسع لدرجة التقاضى الموضوعية .

ثم اقترح اقتراح آخر - فى مقام تشديد العقوبة المقررة فى المادتين ٣٣ و ٣٦ من قانون مكافحة المخدرات لسنة ١٩٦٠ - مؤداه أن المحكمة إذا وقعت على المتهم عقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة ، عملا بالمادتين سالفتى الذكر ، فيتعين أن تنفذ هذه العقوبة عليه بصفة مؤبدة فعلا ، بحيث يظل فى السجن طوال حياته ، وذلك عن طريق عدم استعمال قواعد « الافراج تحت شرط » المنصوص عليه فى المادة ٥٢ من قانون تنظيم السجون رقم ٣٩٦ / ١٩٥٦ .

وقد درس هذا الاقتراح ورئى الأخذ به ، وذلك ازاء الضرر الجسيم الذى تتعرض له البلاد من جراء انتشار المخدرات بها . وهذا يقتضى تعديل المادة ٥٢ من قانون تنظيم السجون رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦ ، وعدم تطبيق "الافراج تحت شرط" المنصوص عليه فيها ، بحيث يستثنى من حكمها جرائم المخدرات المنصوص عليها فى القانون رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ ، علما بأن المادة ٥٢ من قانون تنظيم السجون تنص على (جواز الافراج تحت شرط عن كل محكوم عليه نهائيا بعقوبة مقيدة للحرية أذا أمضى فى السجون ثلاثة أرباع مدة العقوبة ، وكان سلوكه أثناء وجوده فى السجن يدعو الى الثقة بتقويم نفسه ، وذلك مالم يكن فى الافراج عنه خطر على الأمن العام) .

ولايجوز أن تقل المدة التى تقضى فى السجن عن تسعة أشهر على أية حال ، واذا كانت العقوبة هى الأشغال الشاقة المؤبدة فلا يجوز الافراج إلا اذا قضى المحكوم عليه فى السجن عشرين سنة على الأقـل .

وهناك رأى يدعو الى الابقاء على نظام « الافراج تحت شرط » بالنسبة لتنفيذ العقوبات المقيدة للحرية فى جرائم المخدرات ، وذلك لمواجهة ضرورات قد تدعو اليها اعتبارات أو ظروف مختلفة على أن يتم وضع ضوابط عامة لتطبيق هذا النظام وأن تتولاه جهة القضاء .

كما درس اقتراح مؤداه استحداث جريمة جديدة فى قانون المخدرات تعاقب بالاعدام على (انشاء أو تأسيس أو تنظيم أو ادارة تشكيلات عصابية ترمى الى جلب المخدرات أو الاتجار فيها أو زراعتها أو تصنيعها) .

وقد رئى الموافقة على اضافة هذه الجريمة الى المادة ٣٣ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ بحيث تصبح الفقرة (ج) من هذه المادة .

كما نوقشت عقوبة الغرامة الواردة فى المادة ٣٣ من قانون المخدرات وهى (من ثلاثة آلاف جنيه الى عشرة آلاف جنيه) . ورئى زيادة هذه الغرامة ، بحيث يصبح حدها الأدنى عشرين ألف جنيه وحدها الأقصى خمسين ألف جنيه .

وخلاصة ما تقدم جميعه : أن ما انتهى إليه الرأى فى صدد المادة ٣٣ من قانون المخدرات يتمثل فيما يلى :

- رفض جعل عقوبة الاعدام وجوبية .
- الغاء الافراج الشرطى بالنسبة لعقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة التى توقعها المحكمة تطبيقا للمادتين ٣٣، ٣٦ من قانون المخدرات .
- اضافة فقرة الى المادة ٣٣ تعاقب على انشاء أو تأسيس أو تنظيم أو ادارة تشكيلات عصابية ترمى الى جلب المخدرات أو الاتجار فيها أو زراعتها أو تصنيعها .
- زيادة الحد الأدنى للغرامة الواردة فى المادة ٣٣ ، بحيث يصبح عشرين ألف جنيه ، وزيادة حدهـا الأقصى بحيث يكون خمسين ألف جنيه .

٢- جريمة الاتجار فى المخدرات وغيرها مما ورد فى المادة (٣٤) :

تنص المادة ٣٤ من قانون المخدرات رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ على ما يلى :

« يعاقب بالاعدام أو الاشغال الشاقة المؤبدة وبغرامة من ٣ آلاف جنيه الى عشرة آلاف جنيه :

أ) كل من حاز أو أحرز أو اشترى أو باع أو سلم أو نقل أو قدم للتعاطى جوهرا مخدرا ، وكان ذلك بقصد الاتجار ، أو اتجر فيها بأى صورة ، وذلك فى غير الأحوال المصرح بها فى هذا القانون .

ب) كل من زرع نباتا من النباتات الواردة فى الجدول رقم (٥) وصدر أو جلب أو حاز أو اشترى أو باع أو سلم أو نقل نباتا من هذه النباتات فى أى طور من أطوار نموها وبذورها وكان ذلك بقصد الاتجار ، أو اتجر فيها بأية صورة ، وذلك فى غير الأحوال المصرح بها فى هذا القانون .

ج) كل من رخص له فى حيازة جواهر مخدرة لاستعمالها فى غرض من أغراض معينة وتصرف فيها بأى صورة كانت فى غير تلك الأغراض .

د) كل من أدار أو هيأ مكانا لتعاطى المخدرات » .

وعملا بالمادة ٣٦ من هذا القانون يجوز النزول بالعقوبة الى الأشغال الشاقة المؤقتة حتى ثلاثة سنوات إذا وجدت فى الدعوى ظروف رأفة .

وقد قدم اقتراح مؤداه ابقاء العقوبة الواردة فى المادة (٣٤) كما هى بالنسبة لكافة المخدرات عدا السموم البيضاء من كوكايين وهيوريين ، بحيث يطبق على هذه السموم العقوبة الواردة فى المادة (٣٣) وهى الاعدام الذى يمكن أن ينزل فقط الى الأشغال الشاقة المؤبدة . وعلة هذا التمييز هو ما تحدثه تلك السموم البيضاء من فتك أشد من غيرها من المخدرات الأخرى .

ولم يوافق على هذا الاقتراح ، حتى نترك تقدير ظرف التشديد - كما تركنا تقدير ظروف التخفيف - فى يد القاضى الذى يدرس كل دعوى بماتنطوى عليه من ملابسات ذاتية تختلف من قضية الى أخرى ، وعلى كل حال فالمادة (٣٤) فيها من تدرج الشدة فى العقوبة مايسمح للقاضى بتوقيع أشد عقوبة وأقساها وهى الإعدام .

ثم قدم اقتراح آخر ينادى بأن الشق الخاص بالاتجار الوارد فى البند (أ) من المادة (٣٤) ينقل الى المادة (٣٣) وتطبق عليه عقوبتها ، فتصبح عقوبة الاتجار فى المواد المخدرة هى الاعدام الذى ينزل بتطبيق المادة (٣٦) من قانون المخدرات الى الأشغال الشاقة المؤبدة .

كما لم يوافق أيضا على هذا الاقتراح ، لأن نوعية الجرائم المنصوص عليها فى المادة ٣٣ من قانون المخدرات تجعلها أشد خطورة من جرائم الاتجار بالمخدرات المنصوص عليها فى البند (أ) من المادة (٣٤) من ذلك القانون . فليس من حسن السياسة التشريعية التسوية بينهما فى العقوبة ، هذا من جهة - ومن جهة أخرى فانه يحدث كثيرا فى العمل أن تكون كمية المخدرات المضبوطة مع المتهم كمية تافهة للغاية ، ولاتقتضى بالتالى العقوبة المغلظة الواردة فى المادة (٣٣) ، كأن يضبط المتهم ومعه كمية صغيرة من الحشيش مثلا ، ومعه أيضا ميزان ملوث بمادة الحشيش ، وتشير ظروف القضية الى أن الحيازة أو الاحراز بقصد الاتجار ، أو كأن يضبط المتهم وهو يبيع كمية صغيرة من الحشيش ...الخ ، ففى هذه الحالات - وأمثالها - اذا ألزمنا القاضى بالا ينزل عن عقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة (المقررة فى المادتين ٣٣، ٣٦) فلن يجد متنفسا له سوى تلمس الحكم بالبراءة ، وبالتالى نكون قد وصلنا الى عكس النتيجة المرجوة من الاقتراح .

ثم قدم اقتراح باضافة ظروف مشددة الى المادة (٣٤) تكون العقوبة فيها هى الاعدام وهذه الظروف هى ما يأتى :

أ) بيع المواد المخدرة لمن هو أقل من ٢٠ سنة .

ب) بيع المواد المخدرة فى دور التعليم أو رعاية الشباب أو النوادى أو دور العبادة .

جـ) إذا نجم عن بيع المواد المخدرة وفاة انسان .

د) إذا كان أحد مرتكبى الجرائم المنصوص عليها فى القانون من المكلفين بتطبيقه .

ولم ير الأخذ بهذا الاقتراح ، إذ ان المشرع مهما أجهد نفسه فى البحث والتحرى سلفا فلن يستطيع أن يحصى مقدما الظروف المشددة التى تفرزها وقائع الدعاوى المختلفة ، والتى تختلف من دعوى الى أخرى ، مما يحسن معه أن يترك أمر تقدير هذه الظروف المشددة الى القاضى الذى يدرس ظروف الدعوى ووقائعها ، والذى أعطاه المشرع فى المادتين (٣٤ ، ٣٦) سلطة الاختيار بين عدد من العقوبات ، ترتفع فى تدريجها الى أعلى عقوبة فى الدولة أو أكثرها قسوة وهى عقوبة الاعدام .

ثم درس – فى شأن هذه المادة – اقتراح ذو شقين :

ويتمثل شقه الأول فى أن ينص القانون على : أن يصبح الحد الأدنى لعقوبة الأشغال الشاقة المؤقتة عند تطبيق المادتين ٣٤، ٣٦ من قانون المخدرات هو سبع سنوات بدلا من ثلاث سنوات .

أما الشق الثانى من الاقتراح فمفاده : أنه فى حالة العودة الى ارتكاب جريمة من الجرائم المنصوص عليها فى المادة (٣٤) من قانون المخدرات – يطبق على العائد العقوبة الواردة فى المادة (٣٣) منه .

وقد ووفق على الاقتراح بشقيه ، كما ووفق على الغاء الافراج الشرطى المنصوص عليه فى المادة ٥٢ من قانون تنظيم السجون رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦، عند تنفيذ العقوبة المقيدة للحرية التى يحكم بها بالتطبيق للمادة (٣٤) وبالتطبيق للمادتين (٣٤ ، ٣٦) أسوة بما سبق الموافقة عليه فى شأن المادة (٣٣) .

وفى صدد عقوبة الغرامة المنصوص عليها فى المادة (٣٤) ووفق على زيادة حدها الأدنى ، بحيث يصبح عشرين ألف جنيه ، وزيادة الحد الأقصى الى خمسين ألف جنيه .

وقد خلص الرأى فى شأن المادة ٣٤ من قانون المخدرات – الى ما يلى :

– تشديد الحد الأدنى لعقوبة الأشغال الشاقة المؤقتة عند تطبيق القاضى للمادتين (٣٤، ٣٦) من قانون المخدرات ، وذلك بجعله سبع سنوات بدلا من ثلاث سنوات .

– معاقبة العائد بالعقوبة المقررة فى المادة ٣٣ بدلا من العقوبة المقررة فى المادة ٣٤ .

– الغاء« الافراج تحت شرط » المنصوص عليه فى المادة (٥٢) من قانون تنظيم السجون رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦ عند تنفيذ العقوبة المقيدة للحرية التى يحكم بها بالتطبيق للمادة (٣٥) من قانون المخدرات أو بالتطبيق لها مع المادة (٣٦) منه .

– زيادة الحد الأدنى والأقصى من عقوبة الغرامة فى المادة (٣٤) فيصبحان من عشرين ألفا الى خمسين ألف جنيه .

٣– جناية تقديم المخدرات للتعاطى بغير مقابل (المادة ٣٥ مخدرات) :

تنص المادة (٣٥) من القانون رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ على ماياتى :

« يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة وبغرامة من ثلاثة آلاف جنيه الى عشرة آلاف جنيه كل من قدم للتعاطى بغير مقابل جواهر مخدرة أو سهل تعاطيها فى غير الأحوال المصرح بها فى هذا القانون » .

وعملا بالمادة (٣٦) من القانون المذكور يجوز للقاضى أن ينزل بالعقوبة الى الأشغال الشاقة المؤقتة حتى ثلاث سنوات .

وقد رئى زيادة الحد الأدنى للأشغال الشاقة المؤقتة عند تطبيق المادتين (٣٥ ، ٣٦) الى خمس سنوات بدلا من ثلاث ، كما رؤى تشديد العقوبة بالنسبة للعائد لارتكاب هذه الجريمة ، بأن تطبق عليه العقوبة الواردة فى المادة (٣٤) بدلا من العقوبة الواردة فى المادة (٣٥) .

كما ووفق على الغاء الافراج الشرطى المنصوص عليه فى المادة (٥٢) من قانون تنظيم السجون رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦ عند تنفيذ العقوبة المقيدة للحرية التى يحكم بها بالتطبيق للمادة (٣٥) من قانون المخدرات ، أو بالتطبيق لها مع المادة (٣٦) منه ، وذلك أسوة بما سبق الموافقة عليه

فى شأن المادتين (٣٣، ٣٤) من القانون سالف الذكر .

وفى صدد عقوبة الغرامة ، ووفق على زيادة كل من حديها الأدنى والأقصى بحيث يصبحان عشرين ألف جنيه (الحد الادنى) وخمسين ألف جنيه (الحد الأقصى) .

٤- جريمة حيازة أو احراز المخدرات بقصد التعاطى (م ٣٧) ، وجريمة حيازة أو احراز المخدرات بغير قصد الاتجار أو التعاطى (م٣٨) :

وتنص الفقرتان الأولى والثانية من المادة ٣٧ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ على ما يأتى :

« يعاقب بالسجن وبغرامة من خمسمائة جنيه الى ثلاثة آلاف جنيه كل من حاز أو اشترى أو أنتج أو استخراج أو فصل أو صنع جواهر مخدرة أو زرع نباتا من النباتات الواردة فى الجدول رقم (٥) أو حازها أو اشتراها ، وكان ذلك بقصد التعاطى أو الاستعمال الشخصى - وذلك كله ما لم يثبت أنه قد رخص بذلك بموجب تذكرة طبية ، أو طبقا لأحكام هذا القانون ولايجوز أن تنقص مدة الحبس عن ستة أشهر فى حالة تطبيق المادة ١٧ من قانون العقوبات المصرى » .

وتنص المادة (٣٨) من القانون سالف الذكر على أنه :

« مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها القانون يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها فى المادة السابقة كل من جاز أو أحرز أو اشترى أو نقل أو أنتج أو استخرج أو فصل أو صنع جواهر مخدرة ، أو زرع نباتا من النباتات الواردة فى الجدول رقم (٥) أو حازه أو أحرزه أو اشتراه أو سلمه أو نقله ، وكان ذلك بغير قصد الاتجار أو التعاطى أو الاستعمال الشخصى ، وذلك كله فى غير الأحوال المصرح بها قانونا » .

وأولى هاتين المادتين تعالج على الأخص جريمة تعاطى المخدرات .

وقد استقر الرأى فى شأنها على تشديد العقوبة بحيث تصبح الأشغال الشاقة المؤقتة (أى من ٣ سنوات الى ١٥ سنة) ، كما ووفق على أنه عند تطبيق المادة ١٧ من قانون العقوبات (الخاصة بظروف الرأفة) لايجوز أن تنقص مدة الحبس عن سنة .

وهناك رأى راجح يدعو الى الابقاء على نص هاتين المادتين ، ولا يرى محلا لتشديد العقوبة بالنسبة للمتعاطى ، باعتبار أنه ضحية عوامل اجتماعية ، وأولى بالرعاية والعناية بايداعه احدى مصحات العلاج مدة العقوبة بدلا من سجنه مع المجرمين ووقوعه فريسة للانحراف .

كما ووفق على الغاء الافراج تحت شرط المنصوص عليه فى المادة (٥٢) من قانون السجون عند تنفيذ العقوبة المقيدة للحرية عملا بالمادة (٣٧) أو عملا بالمادتين (٣٧) من قانون المخدرات ، و (١٧) من قانون العقوبات .

أما عقوبة الغرامة فقد ووفق على جعلها من ثلاثة آلاف جنيه الى عشرة آلاف جنيه .

وعندما نوقشت المادة (٣٨) من قانون المخدرات ووفق على أن يتم بالنسبة لها كافة التعديلات التى رئى ادخالها على المادة (٣٧) من قانون المخدرات .

٥- عقوبة المصادرة المنصوص عليها فى المادة (٤٢) من قانون المخدرات :

تنص الفقرة الأولى من المادة ٤٢ من قانون مكافحة المخدرات رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ ، على أن « يحكم فى جميع الأحوال بمصادرة الجواهر المخدرة أو النباتات المضبوطة الوارد ذكرها فى الجدول (٥) ، وكذلك الأدوات ووسائل النقل المضبوطة التى قد استخدمت فى ارتكاب الجريمة » .

وقد قدم اقتراح بأن تمتد المصادرة الى الأراضى المزروعة بالنبات المخدر اذا كانت مملوكة للمتهم ، بل وتمتد المصادرة أيضا للأراضى المزروعة نباتا مخدرا ولو لم تكن مملوكة للمتهم ، متى كان مالكها يعلم بوجود تلك الزراعة المحرمة عليها ، ولم يبلغ السلطات بوجودها على الأرض قبل الضبط .

وبعد مناقشة هذا الاقتراح لم ير الأخذ به ، لأن مثل هذه المصادرة من شأنها أن تثير صعوبات عديدة امام المحاكم قد تشغلها عن القضية الأصلية . ومن بين هذه الصعوبات :

– أن تكون مملوكة على الشيوع ، ولا يعلم باقى المشتاعين شيئا عن المخدر المزروع عليها .

– أن تحديد المالك قد يثير صعوبات فى العمل ، كأن تقدم أمام المحكمة عقود عرفية فى شأن هذه الأرض بالبيع أو الهبة وما إلى ذلك .

– أن تكون زراعة المخدر منثورة بكميات صغيرة فى أفدنة متعددة وسط الزراعات العادية الأخرى .

ثم قدم اقتراح آخر فى شأن زراعة المخدرات فى الأراضى ، وهو الحكم بغرامة تعادل قيمة العقار المزروع .

ولم ير الأخذ بهذا الاقتراح لأنه يثير المصاعب السالف ذكرها فى شأن الاقتراح السابق .

التوصيات

وقد أبرزت مناقشات هذه الدراسة ، مجموعة من الآراء والاتجاهات وفى مقدمتها ما يأتى :

– أن وضع أية سياسة لمكافحة المخدرات ينبغى أن تحدد بوضوح الخط الفاصل بين استخداماتها الضارة واستخداماتها الايجابية .

– أن الاستخدامات النافعة تنحصر فى الأغراض الطبية ، وبالأساليب المشروعة التى تضمن عدم اساءة استعمالها .

– ان مكافحة المخدرات تتجه أساسا الى محاصرة الانحراف وعدم المشروعية ، سواء بالنسبة لانتاجها وجلبها وترويجها ، أو تعاطيها .

– أن تتسم سياسة مكافحة المخدرات بالمرونة والقابلية للتعديل والتغيير تبعا للظروف والمتغيرات الماثلة والمحتملة للتقدم والتطور التكنولوجى ومستحدثاته ، وكذلك التطورات الاجتماعية والاقتصادية .

– أن مواجهة مشكلة المخدرات ثم السيطرة عليها ينبغى أن تتدرج بالحلول المناسبة على المدى القصير والمتوسط والبعيد ، بحيث تبدأ بالعمل على تخفيض حدة المشكلة ، ثم التحكم بالتدريج فى عوامل العرض والطلب ، ثم الوصول الى السيطرة الفعالة عليها .

– أن مشكلة تعاطى المخدرات ومن ثم ادمانها ، تترتب على مشكلات أخرى سابقة ترتبط بتنشئة المواطن ورعايته : أخلاقيا وثقافيا ، ونفسيا وبدنيا ، ودينيا .

– أن سلامة النظام الاقتصادى والاجتماعى والسياسى – بما يوفره من وسائل لتعبير الانسان عن ذاته ووجوده وحريته واشباع لحاجاته المادية والمعنوية – عوامل أصيلة من عوامل الابتعاد عن أنماط السلوك الشاذة أو المنحرفة ، ومنها تعاطى المخدرات .

– أن ظاهرة المخدرات تشير الى وجود خلل فى البناء الحضارى المعاصر بدليل انتشارها فى مجتمعات متقدمة علميا وماديا ، وأنه لمن الضرورى البحث فى جذور حضارتنا المعاصرة لمعرفة البواعث والدوافع وراء انتشار المخدرات واعتبارها ظاهرة عالمية .

وعلى ضوء ما سبق جميعه ، يوصى بماياتى :

فى مجال التوعية :

* ضرورة تكثيف التوعية بأضرار المخدرات ، والتحذير من آثارها الضارة ، ومواجهة الأفكار والآراء المنحرفة التى تبرر تعاطيها .

مع أهمية تنظيم قنوات وسائل التوعية والالتزام بهـــا ، وذلك على النحـــو الآتى :

١– التوعية الدينية ووسائلها : عن طريق ما يأتى :

* تدريب القائمين بالوعظ والارشاد – سواء فى دور العبادة أو المدارس أو المعاهد أو الكليات أو الجمعيات ، أو غيرها من المؤسسات – وذلك بتنظيم دورات تدريبية منتظمة لهم ، يقوم على شئون التدريب فيها متخصصون قادرون على الالمام ، أولا بأول ، بكل مايتعلق بالمخدرات وأضرارها والوقاية منها .

* اختيار العناصر الصالحة – التى تعتلى منابر المساجد – التى تقول الكلمة المسئولة وتعيش مشاكل المجتمع .

* عدم اقتصار التوعية الدينية على المساجد ، بل من الضرورى أن تتعداها الى كافة تجمعات المواطنين . ويمكن فى هذا الصدد إعداد

قوافل إرشادية تيسر لها الدولة سبل الانتقال إلى القرى والنجوع ، يكون فيها العالم الذى يتناول المخدرات من الناحية الدينية ، والإخصائى الاجتماعى الذى يتناولها من الناحية الاجتماعية ، والطبيب الذى يتناولها من الناحية الصحية ، والاقتصادى الذى يتناول الجانب الاقتصـــادى منها .

* نشر كتيبات أو مطبوعات أو نشرات ذات طابع دينى عن مضار المخدرات توزع على أوسع نطاق مع تيسير الحصول عليها لكل مختص ومهتم ، ولأفراد الجمهور ، بثمن زهيد أو بالمجان .

* وضع مؤلف شامل عن المخدرات ، بمعرفة نخبة مختارة من علماء الدين ، يعاونهم المتخصصون ، يتضمن الحقائق العلمية عن أنواع المخدرات الطبيعية والتخليقية ، وأضرارها التى كشفت عنها آخر تطورات العلم الحديث ، وموقف الشريعة الإسلامية من كل منها على وجه التحديد ، حتى لاتكون هناك شبهة فى حظر أى من المواد المخدرة . ليكون هذا المؤلف – عند إتمامه – دليلا ومرشدا للخطباء والوعاظ والأئمة فى دور العبادة وغيرها ، ولتبصير الجمهور وخصوصا الشباب بأضرار المخدرات ، وأسباب تحريمها .

٢ – التوعية العامة ودور المؤسسات الاعلامية : وتتم عن طريق الندوات ، والمحاضرات ، والإذاعة المسموعة والمرئية ، والصحافة ، والنشرات العامة مع مراعاة مايأتى :

* أن تقوم التوعية العامة على أساس علمى مدروس ، بمعرفة خبراء متخصصين .

* أن تجمع بين الأمانة العلمية فى سرد الحقائق ، وبين التبسيط الذى يغرى باتباعها .

* أن تكون متوازنة ، دون مبالغة تفقد الثقة ، أو استثارة تحفز إلى حب الاستطلاع المؤدى الى التجريب .

* ان توجه البرامج الخاصة بها فى الإذاعة المسموعة والمرئية ، على هيئة روايات أو قصص أو مسلسلات أو ندوات ، وأن يفرد لذلك برنامج دائم يتولاه خبراء قادرون على جذب انتباه المستمعين والمشاهدين ، حتى لا يتحول الى برنامج لمجرد التسلية وقضاء الوقت .

* أن تعنى الصحافة بنشر نتائج البحوث العلمية التى تبين أضرار المخدرات ، مع نشر أوصاف النباتات التى تستخلص منها ، تحذيرا للناس منها ، وحتى يمكنهم الابلاغ عما قد يجدونه مزروعا أو مختزنا أو منقولا .

٣– التوعية عن طريق التعليم : وذلك بالوسائل الآتية :

وضع برامج دراسية على أساس علمى وجذاب ، للتبصير بأضرار المخدرات وأخطارها ، ويمكن الاستعانة فى إعداد هذه البرامج بخبرة منظمة اليونسكو ، على أن يتبع بشأنها مايأتى :

* أن تدخل هذه البرامج فى المراحل المختلفة ضمن مناهج الكيمياء أو الأحياء (التاريخ الطبيعى) أو الإجتماع ، أو غيرها من العلوم الملائمة مع الاستعانة بالوسائل السمعية والبصرية .

* أن يكون أسلوب تدريس هذه البرامج قائما على الحقائق العلمية لا على مجرد النصائح والمواعظ العابرة .

* أن يتولى تدريس هذه البرامج نخبة مختارة من المدرسين الذين نالوا قسطا وافيا من الدراية بموضوع المخدرات .

* أن تعقد حلقات دراسية بالمدارس تضم المدرسين والطلبة والآباء والامهات ، تتناول دروس الأسرة والمدرسة فى تجنب الاتجاه إلى تعاطى المخدرات مع تدعيم هذه الندوات بالافلام التسجيلية والروائية لهذا الغرض .

* أن تسهم ادارة المدرسة – والمدرسين بصفة خاصة – فى ملاحظة ورعاية التلاميذ ، للاتصال بأولياء الأمور بالنسبة لمن تظهر عليه منهم آثار الانحراف إلى تعاطى المواد المخدرة قبل استفحال الأمر .

٤– التوعية عن طريق الهيئات الشبابية والاجتماعية : وذلك بالوسائل الآتية :

* ضرورة العمل على اختيار القيادات (الشعبية) للشباب ممن تتوافر فيهم صفات القدوة الحسنة ، والقيادة الواعية ، والقدرة على التوجيه السليم ، وتفهم مشكلات الشباب والعمل على حلها .

* أن يضع المجلس الأعلى للشباب ، فى برامج أنشطته ، نظاما للتوعية ضد المخدرات على أن ينفذه متخصصون وخبراء مدربون فى هذا الشأن ، يكون من مهامهم العمل على الاكتشاف المبكر لمتعاطى المخدرات أو المدمنين ، وتوجيههم إلى أماكن العلاج .

* أن يتم الانتفاع بنظام الكشافة فى هذا الميـدان ، مع تدريـب (الكشفيين) للقيام بالتوعية فى أوساط الشباب .

* أن يمتد نشاط الأندية الرياضية والاجتماعية ، ليشمل عقد الندوات الدورية ، وإلقاء المحاضرات ، وإعداد النشرات والملصقات ، وإقامة الحفلات المسرحية والسينمائية للتوعية فى هذا الميدان .

– وأن يتسع دورها لتوجيه الشباب ولمزيد من شغل أوقات فراغه بممارسة الهوايات المفيدة ، لتنمية قدراتهم النفسية والثقافية .

– وفى هذا الخصوص ينبغى ألا تغالى الأندية فى رفع رسوم الالتحاق بها وحتى لا يحرم غير القادرين من الشبـاب على الالتحاق بها .

* أن يتزايد باستمرار دور الخدمة الاجتماعية فى المدارس والكليات والأندية والمصانع وغيرها من المؤسسات ، لمساعدة الطلاب والعاملين على حل مشكلاتهم الاجتماعية والنفسية ، بما يكفل عدم الهروب من هذه المشكلات إلى التعاطى أو الادمان .

٥– التوعية ودور الجهات الصحية : وذلك عن طريق مـايأتى

* أن يهتم الأطباء – الى جانب علاج مرضاهم من المتعاطين والمدمنين – بتوعيتهم وذويهم بأضرار المخدرات وعواقبها ، وخطأ الأفكار المبررة لتعاطيها .

– مع الالتزام بتوجيه النصيحة الفعالة للمدمنين للتقدم لجهة العلاج ، ومساعدتهم على ذلك .

– وعدم الإسراف فى صرف العقاقير المهدئة للمرضى ، ونصحهم بعدم اللجوء اليها حتى لا يترتب عليها الادمان .

* مراعاة الحزم فى عدم صرف العقاقير المخدرة والمهدئة بكافة أنواعها إلا بتذكرة طبية معتمدة واتخاذ اجراءات رقابية فعالة للتحقق من ذلك .

* ضرورة حصول السلطات الصحية على المعلومات الصحيحة والمعتمدة من منظمة الصحة العالمية وغيرها من المصادر العلمية – باستعمال وصفات المواد المخدرة طبيا وكذلك إعداد المعالجة نفسيا ومعرفة المخاطر المتصلة بالوصفات العشوائية (للميثادون) فى مجال العلاج من الادمان الأفيونى .

* فرض الرقابة الصحية الواعية والمستمرة على الوصفات العلمية للمواد المخدرة والمعالجة نفسيا واتخاذ الاجراءات المناسبة لمنع الوصف الطبى اللامسئول لمادة (الميثادون) وغيرها من المواد المخدرة .

وكذلك على المواد الصناعية التى تستورد لصناعة الدواء وحتى لاتتسرب بطرق غير مشروعة الى صناعة المواد المخدرة أو المؤثرات العقلية .

٦– التعاون الدولى :

* المشاركة والانتفاع بالجهود التى تبذل على المستوى الدولى فى ميدان مكافحة المخدرات ومن ذلك :

– الافادة من المعلومات والخبرات والمساعدات التى تقدمها جميع لجان وأقسام ومعاهد ومنظمات الأمم المتحدة فى هذا الشأن .

– تبادل المعلومات والبيانات وعقد الاتفاقيات مع الدول المعنية بمكافحة المخدرات .

– الاسهام فى المؤتمرات الدولية والاقليمية بشأن مكافحة المخدرات ، مع الاهتمام بنشر نتائجها وتوصياتها على نطـاق واسـع ، وكـذلك (تخزينها) فى محفوظات منظمة ، حتى يمكن الرجوع اليها والافادة منها بصفة دائمة .

فى مجال التشريع والتنظيم :

١– بالنسبة للتشريع :

* رفض فكرة حرمان القاضى من حقه فى تقدير ما قد تنطوى عليه الدعوى من ظروف مخففة ، أى رفض فكرة إلزامه بأن يحكم بالاعدام وجوبيا عند تطبيق المادة (٣٣) من قانون المخدرات ، سواء بالنسبة للسموم البيضاء أو لغيرها من المخدرات الأخرى .

* الغاء الافراج تحت شرط بالنسبة لتنفيذ العقوبات المقيدة للحرية فى جرائم المخدرات ، فاذا قضى عليه بالأشغال الشاقة المؤبدة فلايفرج عنه بعد قضاء عشرين سنة ، بل يستمر تنفيذ العقوبة طوال حيـاة المتهـم ، واذا قضى عليه بعقوبة أخـرى مقيدة للحرية لمدة محـددة (اشغال مؤقتة أو سجن أو حبس) فتنفذ عليه بمقدار المدة التى حددها القاضى بغير نقصان ، وذلك نتيجة الاقتراح بالغاء الافراج تحت شرط

فى خصوص جرائم المخدرات ويتم تنفيذ هذا الاقتراح بادخال تعديل بهذا المعنى على المادة ٥٢ من قانون تنظيم السجون رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦ .

* وهناك رأى يدعو الى الابقاء على نظام الافراج تحت شرط بالنسبة لتنفيذ العقوبات المقيدة للحرية فى جرائم المخدرات ، وذلك لمواجهة ضرورات قد تدعو اليها اعتبارات أو ظروف مختلفة . على أن يتم وضع ضوابط عامة لتطبيق هذا النظام ، وأن تتولاه جهة القضاء .

* اضافة فقرة إلى المادة (٣٣) من قانون المخدرات تعاقب على إنشاء أو تأسيس أو تنظيم أو ادارة تشكيلات عصابية ترمى إلى جلب المخدرات أو الاتجار فيها أو زراعتها أو تصنيعها.

* زيادة الحد الأدنى للغرامة الواردة فى المواد ٣٣، ٣٤، ٣٥ من قانون المخدرات بحيث يصبح عشرين ألف جنيه (بدلا من ثلاثة آلاف جنيه) . وزيادة الحد الاقصى بحيث يكون خمسين ألف جنيه (بدلا من عشرة آلاف جنيه) .

* تشديد العقوبة فى حالة العودة لارتكاب الجريمة المنصوص عليها فى المادة (٣٤) ، وذلك بأن يوقع على العائد العقوبة الواردة فى المادة ٣٣ .

* زيادة الحد الأدنى للأشغال الشاقة المؤقتة عند تطبيق المادتين ٣٥ و٣٦ الى خمس سنوات (بدلا من ثلاث سنوات) .

* تشديد العقوبة الواردة فى المادتين (٣٧ ، ٣٨) إلى الاشغال الشاقة المؤقتة (أى من ٣ الى ١٥ سنة) وعند تطبيق المادة (١٧) من قانون العقوبات (الخاصة بظروف الرأفة) لا يجوز أن تنقص مدة الحبس عن سنة .

* وهناك رأى راجح يدعو الى الابقاء على نص هاتين المادتين ، ولا يرى محلا لتشديد العقوبة بالنسبة للمتعاطى باعتبار أنه ضحية عوامل اجتماعية وأولى بالرعاية والعناية بايداعه احدى مصحات العلاج مدة العقوبة ، بدلا من سجنه مع المجرمين ووقوعه فريسة للانحراف .

* جعل عقوبة الغرامة فى المادتين (٣٧، ٣٨) من ثلاثة آلاف جنيه الى عشرة آلاف جنيه (بدلا من خمسمائة إلى ثلاثة آلاف جنيه) .

٢- بالنسبة للتنظيم :

* العمل على توحيد المفاهيم لدى المشرعين والمنفذين وأعضاء النيابة العامة والقضاء ، ومن وسائل ذلك :

* وضع برنامج دراسى موحد عن المخدرات ضمن برامج الدراسة فى كليات الحقوق وكلية وأكاديمية الشرطة .

* الإسراع فى انشاء نيابات متخصصة للمخدرات ، وخاصة فى المحافظات التى تكثر بها زراعة المخدرات .

* مراجعة الجداول الملحقة بقانون المخدرات ، أولا بأول ، لادخال التعديلات اللازمة .

* اجراء دراسات تحليلية واقعية يقوم بها رجال الأمن من المكلفين بعمليات ضبط المخدرات ، لمعرفة أسباب الحفظ والبراءة فى القضايا ، لاستخلاص الأسباب الشائعة ، وذلك للاستفادة بما تكشف عنه هذه الدراسات مستقبلا ، بعد أن دلت الاحصاءات المتاحة لسنة ١٩٨٣ أن عدد القضايا بلغ ٥٠٨٥ ، حفظ منها ٧١ ، وحكم بالبراءة فى ٢٢٨٨ .

- تنشيط دور أجهزة المعاونة والمشاركة للإدارة العامة للمخدرات فى قضايا ضبط المخدرات ، بعد أن دلت الإحصاءات المتاحة أنه فى عام ١٩٨٣ بلغت ٣٣٥٤ قضية .

- إعادة النظر فى الأحكام التى تضمنها قرار السيد رئيس الجمهورية رقم ٣٥٦ لسنة ١٩٨٣ فى شأن مكافآت ضبط الجواهر المخدرة ، والذى حدد ونظم صرف هذه المكافأة للقائمين على الضبط على ضوء ما أسفر عنه التطبيق من ناحية ، وماهو مقرر فى الاصل من أن الوظيفة العامة لها مقابل معين . وأن صرف الحوافز المالية يجب أن يكون له أهداف واضحة من ناحية أخرى .

فى مجال القمع والضبط :

* وضع خطة منظمة للقضاء على الأماكن سيئة السمعة أو المشبوهة التى يحتمل أنها محل لتعاطى المخدرات . على أن تقوم على تحريات صحيحة ودقيقة معتمدة على الاجراءات القانونية السليمة .

- مع فرض رقابة على المناسبات التى يشتبه أن تقدم فيها المخدرات أو ممارسة تعاطيها .

وذلك لأن كثيرا من مدمنى المخدرات بدأوا تعاطيها فى مثل هذه

الأماكن والمناسبات ، بدافع حب الاستطلاع أو التجربة أو المحاكاة التى تيسرها هذه البيئات .

* المراقبة والتحرى الدقيق – بالأساليب العلمية والقانونية – عن الصفقات والتحويلات المالية الكبيرة التى يحتمل أن تكون ستارا لجلب المخدرات أو للاتجار فيها أو ترويجها ، ليكون من الممكن – اذا دعت الحاجة إلى ذلك – مهاجمتها أو محاصرتها ، للحيلولة دون تحقيق أغراضها .

* ضرورة الاهتمام باعداد قوائم مشتركة – مع الدول المجاورة أو ذات الحدود المشتركة ، أو الدول ذات الشأن فى انتاج أو صنع المخدرات التى تهرب أو يحتمل أن تهرب إلى مصر – تتضمن أسماء مهربى هذه المواد ، والمتجرين فيها ، وأوصافهم ، والمعلومات الكاملة عنهم ، وذلك بقصد متابعتهم وملاحقتهم وسهولة اتخاذ الاجراءات ضدهم عند الاقتضاء فى أى مكان يكونون فيه .

– مع تدعيم هذه القوائم باستمرار ، بما لدى المنظمة الدولية من بيانات متجددة .

* السعى الى عقد اتفاقيات أو تنظيم اجراءات مشروعة – وخاصة مع الدول المشتركة معنا فى الحدود – لمتابعة وملاحقة المهربين ، واتخاذ اجراءات ضبطهم فورا على جانبى هذه الحدود ، واجـــراء التحقيق معهم .

– مع العمل على الانتفاع والاستخدام الأمثل لوسائل الاتصالات الدولية فى تعقب المهربين والمتجرين وضبطهم ، وجمع البيانات عنهم .

والاعتماد فى هذا الشأن على الشبكات اللاسلكية الاقليمية ، أو الشبكة اللاسلكية للشرطة الدولية الجنائية .

* أن تهيأ للأجهزة المختصة بالقمع والضبط – كلما أمكن ذلك – وسائل الحركة والاتصال ، سواء الطائرات أو شبكات الرادار والكلاب الشرطية ، وأجهزة الكشف عن المخدرات ، وخصوصا الوسائط التكنولوجية الحديثة ، سهلة النقل يسيرة التكلفة ، ضمانا لسرعة العمل وكفاءته ، ولمساعدة المسئولين عن تطبيق القانون فى التعرف على المخدرات ، وذلك فى مواجهة استخدام مهربى المخدرات ، المتجرين فيها للوسائل المستحدثة المتطورة فى تحقيق أغراضهم ويمكن فى هذا الصدد وضع خطة مقترحة لاستيفاء هذه الاحتياجات . كما يمكن الاستفادة من المعونات الدولية فى هذا المجال باعتبار عالمية مشكلة المخدرات .

* أن يتم العمل على توطيد الثقة والاحترام المتبادل بين الأجهزة المسئولة عن المكافحة فى الدولة ، وبين نظيراتها فى الدول الأخرى ، مع تيسير وسائل الاتصال السريعة المأمونة بينها .

فى مجال علاج المدمنين وتأهيلهم :

١– بالنسبة للعلاج :

* أن ينظر إلى المدمن باعتباره مريضا ابتلى بالادمان ، ومن ثم ينبغى عدم تحقيره ، حتى يمكن تشجيعه على العلاج .

* أن يكون علاج المدمنين جزءا من المشكلة الصحية العامة فى الدولة ومن ثم يصبح واجبا قوميا تلتزم به جميع الجهات والوحدات الصحية العامة ، وأن يأخذ مكانه فى جميع البرامج الصحية .

* أن تتخذ جميع الاجراءات والوسائل التى تكفل فعالية العلاج وتحقيق أهدافه ، ومن ذلك :

– ألا يتولى هذا النوع من العلاج غير المتخصصين فيه ، سواء فى الناحية الطبية أو النفسية أو الاجتماعية ، باعتبار الادمان من أكثر الظواهر الاجتماعية المرضية مقاومة للعلاج ، ولما يتطلبه من مدة طويلة تحتاج الى المثابرة من جميع الأطراف .

– أن يقترن العلاج الطبى أو النفسى بالعلاج الاجتماعى المتمثل فى التخلص من العوامل الاجتماعية التى أدت إلى الادمان ، مع التأهيل بإعداد المدمن للعودة إلى الحياة الطبيعية عضوا صالحا فى المجتمع . على أن يتم كل ذلك فى سرية تامة تكفل للمريض الاطمئنان على سمعته مستقبلا .

* تقييم وسائل العلاج المستخدمة ، من وقت لآخر ، للتعرف على

فعاليتها ، والبحث عن البدائل إذا فشل العلاج فى تحقيق هدفه ، وذلك اقتصادا فى الجهود والنفقات .

– ويستدعى ذلك أن يشتمل برنامج العلاج على سلسلة من النماذج البديلة ليحل بعضها مكان الآخر ، اذا فشل فى تحقيق الهـــدف المرغوب .

* تركيز عناية أكبر بالنسبة للمنتكسين – الذين عادوا للمخدرات بعد اقلاعهم – على أن ينظر فى إعداد أماكن خاصة لعلاجهم ، منفصلة عن أماكن المعالجين لأول مرة .

* أن يكون العلاج مجانيا فى الأماكن الحكومية المختلفة ، سواء المصحات أو المستشفيات أو العيادات أو أندية الدفاع الاجتماعى ، أو غيرها من الأماكن الحكومية . مع السعى إلى اتخاذ الاجراءات المناسبة لتخفيض نفقات العلاج فى غيرها ، ومن ذلك :

– إنشاء صندوق خاص لدعم العلاج ماليا ، تموله تبرعات الهيئات والافراد والمنظمات المحلية والدولية ، مع جزء من حصيلة الغرامات والمبالغ والأشياء المحكوم بمصادرتها فى قضايا المخدرات .

– الانتفاع بصندوق هيئة الامم المتحدة الخاص بمكافحة سوء استعمال المخدرات فى تقديم معونات مالية لإنشاء وتدعيم المصحات والعيادات والمؤسسات والجمعيات المخصصة لعلاج الادمان . ويمكن الاستفادة فى هذا الشأن من برامج الأمم المتحدة للتنمية .

– أن تقدم الدولة دعما ماليا للجمعيات الخاصة التى تعتمد فى علاج المدمنين على التبرعات واشتراكات الأعضاء .

– دعوة أصحاب العيادات الخاصة – التى تعالج المدمنين – وكذلك الأطباء العاملين فى هذا المجال ، إلى عدم المبالغة فى تكاليف العلاج .

* البحث عن المدمنين وحثهم على التقدم للعلاج من خلال طمأنتهم على جدواه وسريته ، وذلك عن طريق ما يأتى :

– الاستبيانات أو التحريات التى يمكن أن تتولاها سلطات الاشراف فى المصانع والمدارس والأندية وغيرها من التجمعات وأماكن العمل .

– ما تكشفه الشرطة من علاقة بين حوادث المرور – أو الجرائم عموما – وبين تعاطى المخدرات .

– ما يكتشف عند اجراء الكشوف الطبية فى المستشفيات أو العيادات الخاصة .

– ما يكتشف من ذلك عند التقدم للحصول على تراخيص وقيادة السيارات ، أو لممارسة بعض المهن التى تستلزم شروطا صحية خاصة .

* أن تتخذ الاجراءات الكفيلة بارشاد المدمنين إلى أهمية العلاج ، وذكر أماكنه ، بمختلف الوسائل المناسبة ، ومنها :

– أن تعلن الجهات أو الهيئات المختصة بالعلاج عن نفسها بالطرق المناسبة مثل الكتيبات والنشرات ، وبالأساليب الكفيلة بترغيب المدمنين فى اللجوء اليها ، مع التأكيد على صيانة أسرارهم . ودراسة جدوى استخدام الملصقات والأفيشات فى هذا الغرض ، وخاصة وضعها فى الأماكن العامة والأكثر اكتظاظا بالجمهور .

* أن تسهم جميع وسائل الاعلام – من خلال مقالاتها ونشراتها وبرامجها – فى هذا الميدان بالأساليب الكفيلة بإشعار المرضى بعدم الامتهان ، وأن الغرض هو مساعدتهم فى نطاق إنسان خالص .

* تشجيع قيام الجمعيات أو الهيئات الخاصة أو التطوعية لعلاج المدمنين ، ودعمها .

– على أن يكون عملها بالتعاون والتنسيق وتبادل الخبرات بينها وبين نظيرتها الحكومية ، وأن يكون للسلطات دور فعال فى الاشراف عليها فنيا ، ومتابعة برامجها وتقييمها وتطويرها .

* أن يتم تنظيم وتنسيق العلاج فى الوحدات الحكومية المختلفة التى تتولى العلاج حاليا ، وفى هذا الاتجاه ينبغى العمل على تحقيق ما يأتـــى :

– الإكثار من العيادات الخارجية ، باعتبارها أقل تكلفة ، وأكثر تشجيعا للمدمنين على الاتجاه اليها .

– إجراء مراجعة شاملة لوسائل العلاج المطبقة حاليا بغرض تقييمها

تقييما دقيقا ، حتى يمكن الاستقرار على أنجح الوسائل وأكثرها ملاءمة لعلاج المدمنين فى مصر .

– توحيد الإشراف الفنى على جميع الوحدات الحكومية فى هذا المجال أيا كانت تبعيتها الادارية ، وذلك ضمانا لحسن التنسيق والتوجيه ، واكتساب الخبرة ، والارتفاع بمستوى العلاج .

– انشاء مصحة أو مصحات لعلاج المدمنين بعيدا عن مستشفيات الأمراض العقلية أو العصبية أو النفسية ، وأن يكون لها نظام خاص بها يتلاءم مع أغراضها .

٢– بالنسبة للتأهيل :

* أن يستند تأهيل المدمن على دراسة علمية لشخصيته ، والعوامل المختلفة التى أدت به إلى الادمان ، حتى يمكن مواجهتها ، وتخليصه من آثارها .

* أن يفرق بين برنامج تأهيل المدمنين وبرامج تأهيل المجرمين ، وذلك لاختلاف العوامل المؤدية إلى الادمان عن العوامل المؤدية إلى الاجرام .

* أن يتم الاهتمام بوضع نظم للرعاية اللاحقة للمدمنين ، بعد تأهيلهم ، لضمان عدم انتكاسهم .

– على أن يخصص جهاز مستقل لرعايتهم اللاحقة ، منفصل عن الجهاز المختص بالرعاية اللاحقة للمسجونين المفرج عنهم .

ملاحق

ملحق رقم (١)

بعض معطيات البحوث فى مصر

أ) بعض معطيات بحوث المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية :

من بين النتائج الهامة التى تكرر ظهورها فى عدد من البحوث العلمية التى أجراها المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية فى القاهرة ، أن تعاطى المخدرات غالبا ما يبدأ من سن ١٥ سنة و ١٧ سنة وهو العمر الذى يغلب أن يبدأ الشاب عنده تدخين السجائر ، وتعاطى العقاقير النفسية ، والمخدرات الطبيعية والكحوليات ، وتكرر ظهور هذه النتيجة بالنسبة لتلاميذ المدارس الثانوية ، والمدارس الفنية المتوسطة ، وبالنسبة لشرائح أخرى من المجتمع ، أما الشباب بعد سن العشرين فتقل بينهم نسبة من يبدأون التعاطى ، ثم يزداد التناقص بين من بلغوا سن ٢٤ سنة ويزداد بصورة أكبر بين من بلغوا سن ٣٠ سنة أو أكثر .

وبالنسبة للحشيش اتضح أن نحو ٨ ، ١٣ ٪ من أفراد عينة البحث قد بدأوا التعاطى قبل سن ١٦ سنة ، وأن ٩ر٥٧ ٪ بدأوا التعاطى بين سن ١٦ و ٢٢ سنة ، أما بقية أفراد العينة فقد بدأوا فى سن لايزيد على ٢٨ سنة بنسبة ٢٨ ٪ .

واتضح أيضا أن ٧٣٪ من أفراد العينة قد واصلوا تعاطى المخدر منذ بدأوه أول مرة ولم يستطيعوا الاقلاع عنه .

ولوحظ أن فئات الشباب ، وبخاصة أفراد الحرفيين وفئة التجار ومن يعملون فى محيطهم فى الريف أو الحضر ، وفى ضوء المستوى الاقتصادى المرتفع الذى وصلوا اليه – يقبلون على تعاطى المخدرات بأنواعها ، وربما كان من أهم أسباب إغراء هؤلاء على تعاطيه قبول تجار المخدرات بيعها لهم بثمن مؤجل .

ب) بعض معطيات بحوث الجمعية المركزية لمكافحة المخدرات :

اتضح من البحث الذى قامت به الجمعية المركزية لمكافحة المخدرات سنة ١٩٨١ / ١٩٨٢ أن الأفيون بدأ يقل الاقبال عليه لارتفاع ثمنه ، وانتشرت أنواع رديئة منه مزجت بمواد أخرى كأوراق الأشجار وبعض الأعشاب ، وراجت بين صفوف المدمنين أنواع من (البرشام والأقراص والسفوف) منها كبسولات مركبة بطريقة علمية يطلق عليها المتعاملون (مجموعة) ، وكبسولات طبية تستخدم أصلا لتسكين الألم ، مثل بربوكسين وبونيستان ، وكبسولات أخرى ذات تأثيرات طبية مختلفة ، ومساحيق مغلفة فى لفافات من الورق الرقيق ، تدل طريقة تغليفها على أنها أعدت بطريقة علمية فنية وتخلط عادة بالشاى أو القهوة ،

ومستحضرات طبية على هيئة شراب كتلك التى تستخدم فى علاج السعال . ويتناول المدمن منها نصف زجاجة ، وأحيانا زجاجة كاملة فى المرة الواحدة ، وأمبولات للحقن بقصد تخفيف الألم ، وتمزج أحيانا بالشاى .

وتصحب مثل هذه المواد أحيانا نشرات للتعريف بها ، وكثير من الصيادلة يعرفونها بخبرتهم ، ماعدا البرشام المركب من مواد مختلفة أو بعض الأمبولات مجهولة الاسم .

وبتحليل عينات من الأفيون الذى أمكن الحصول عليه تبين أن أربع عينات منه فقط كانت جيدة ، وغير مخلوطة بمواد أخرى ، أما باقى العينات فقد اختلفت فى درجة خلطها ، وكان بعضها مخلوطا بطريقة علمية فنية ، ومنها ما كان مخلوطا بمواد معينة مثل باربيتيورات الصوديوم وسلفات الكينين ، وبودرة دوفر .

وبعض الكبسولات المصنعة محليـــا تحتوى على مجموعة مكونات هى : كينين ، نوفالجين ، كودايين ، أسبرين ، بودرة مينداركس ...الخ ، أما الأشربة فمنها شراب توسيفان ، وشراب كوديرونست ، محلول السليكمفور . وقد لوحظ أن الجهة التى تنتج شراب التوسيفان قد قامت بانتاج ثلاثة أنواع منه ، ويبدو أن هذا كان منها تمويها لتضليل المدمنين ولكن هؤلاء سرعان ماكتشفوا الخدعة وأصبحوا يشترون النوع الذى يناسبهم كمدمنين .

أما الحقن فمنها الفاكوسفين والجافان .

ومن الأقراص : لومينال فينوباربتون . أتيفان ، وريتالين ، كيـدوستين ، فيجاسكين ، ترانكلان ...الخ .

ويتضح من ذلك كله أن المدمنين بسبب غلاء المواد المخدرة أصبحوا يتجهون إلى الاعتماد على الأدوية المسكنة ، أو التى لها تأثير فعال على خلايا المخ .

بل ان غلاء الهيروين أدى إلى خلطه بمواد أخرى حتى يزيد وزنه وتقل كمية الهيروين النقى فيه ، ولكن المواد التى يخلط بها على درجة كبيرة من الخطورة ، لأنها مواد سامة مثل الاستركنين ، والايفدرين ، وسيانور البوتاسيوم ، واليوهمبين التى تسبب جرعة منها لاتتعدى أربعة ملليجرامات الوفاة السريعة ، بالإضافة إلى وجود مواد مخففة مثل الدقيق والنشا ، وهذا ما كشفت عنه دراسات المركز القومى للبحوث .

ومن الملاحظ الازدياد المفاجىء فى تعاطى الهيروين فى مصر ، بعد أن كان هذا المخدر قد اختفى فجأة فى المجتمع المصرى ، وربما كانت هذه العدوى الوبائية قد انتقلت أخيرا إلى مصر عن طريق الشباب العائدين من دول أوربية يجتاحها وباء الهيروين ، ورغم مايسببه هذا الهيروين من دمار سريع للحياة ، وتعجيل بالموت ، إلا أن سوقه تزداد انتعاشا ، والاقبال عليه يزداد اتساعا .

وازدادت المؤثرات العقلية أو النفسية ازديادا سريعا ، وانتشرت بين صفوف الشباب ، وخصوصا الطلبة ، ووصل انتشارها إلى صفوف الطالبات أيضا . واحتوت حقائب بعض الطلبة والطالبات هذا النوع أو ذاك من المؤثرات النفسية ، حتى أن تعاطيها فى كثير من الحالات – لم يعد سرا ، بل أصبح ضربا من المباهاة ، مثلها كمثل السجائر التى أصبح تدخينها لدى الشباب ، ومنهم صغار لايتجاوزون الثانية عشرة ، نوعا من المثل التى يرون ضرورة التحلى بها إظهارا لرجولتهم .

ملحق رقم (٢)

الملاحظات الخاصة بقانون المخدرات العراقى رقم ٦٨ لسنة ١٩٦٥ :

– خول القانون المذكور وزارة الصحة العراقية سلطات واسعة لاحكام رقابتها وسيطرتها المباشرة ، للحد من انتشار المخدرات ومقاومتها ، ويبدو ذلك جليا من خلال مراعاة الالتزام بالقواعد المنظمة لاستيراد المواد المخدرة أو كيفية الاتجار فيها أو تصديرها ، كما وضع عدة قيود على أسلوب تداول الأدوية التى يدخل فى تركيبها مواد مخدرة يتعين على الصيدليات الالتزام بها ، مثل تمييز عبوتها وتسجيلها فى سجلات خاصة لهذا الغرض ، وعدم جواز اعادة استحضار وصفة حاوية مخدرات إلا بوصفة طبية جديدة وفقا لقانون مزاولة مهنة الصيدلة والاتجار فى المواد السامة .

– ألزم القانون كل مجاز له بالمتاجرة بالمواد المخدرة المنصوص عليها فى المادة الثالثة منه على اتباع الاجراءات التالية :

أ) ان يدون فى السجلات الرسمية التى تعدها وزارة الصحة لهذا الغرض ، نظير ثمن معين ، جميع المخدرات المستوردة أو المشتراة محليا

، والمسلمة ، والمباعة ، والمجهزة من قبله بوصفة طبيه أو بطريقة أخرى ، خلال أربع وعشرين ساعة من تسلم هذه المواد أو تجهيزها ، وأن يحتفظ بتلك السجلات لمدة خمس سنوات من تاريخ آخر تسجيل حتى يمكن التفتيش عليها في أي وقت كان .

ب) على مصانع الأدوية والمزاخز الطبية المجازة أن تقدم قبل نهاية شهر يناير من كل عام جدولا سنويا للسنة السابقة ، على الاستمارة التي تعدها وزارة الصحة لهذا الغرض مجانا تبين فيها الكميات المستوردة ، والمصنوعة ، والمصروفة ، والمصدرة ، والمتبقية ، ويزود مكتب المخدرات بنسخة من الجداول للتحقق من صحتها وإحكام الرقابة عليها .

– رقابة وزارة الصحة للأطباء المصرح لهم بمزاولة المهنة عن طريق الزامهم بإمساك سجلات تسجل فيها وصفات المخدرات حتى يتسنى التفتيش عليهم .

– تشديد العقوبة على من حاز أو أحرز المخدرات المشار اليها في المادة الثالثة من هذا القانون . أو زرع نباتات القنب وخشخاش الافيون والقات وجنبة الكوكا ، وكان ذلك بقصد التعاطي والاستعمال الشخصي اذا كان المتهم من أفراد القوات المسلحة العراقية ، أو مستخدما فيها ، أو كان يعمل معها أو لمصلحتها ، فاصبحت السجن المؤبد ، أو السجن لمدة لاتقل عن عشر سنوات والغرامة التي لا تتجاوز ألفي دينار ، ويجوز الحكم بالاعدام اذا وقعت الجريمة أثناء مجابهة العدو بدلا من السجن مدة لا تزيد على خمس عشرة سنة ولاتقل عن الحبس لمدة ثلاث سنين وبغرامة لا تزيد على الف دينار ولاتقل عن خمسمائة دينار .

ملحق رقم (٣)

احصاءات قضايا المخدرات

يستفاد من الاحصاءات الخاصة بجرائم المخدرات ، خلال السنوات ١٩٨٢ ، ١٩٨٣ ، ١٩٨٤ ، والثلاثة الأشهر الأولى من سنة ١٩٨٥ ، أن عدد قضايا المواد المخدرة ، والمتهمين ، وكميات المضبوطات جاء على التوالي طبقا للآتي :

– عدد قضايا المواد المخدرة : ٥٤١٣ ، ٧١٩٧ ، ٧٨٠٠ ، ١٣٦٦ قضية .

– عدد المتهمين : ٥٩٣٥ ، ٧٩٦٨ ، ٧٨١٢ ، ١٥٢٣ متهما .

– كميات الحشيش المجهز : ٤٢٤٧٩ ، ٦٥٨٢٢، ٨١٦١٤ ، ١٠١١٤ كيلو جراما .

– كميات الحشيش السائل : ٢٩٠ ، ٠سم٣ سنة ١٩٨٢ ، ٤٥٠ ، ٤ سم٣ سنة ١٩٨٤ .

– كميات الأفيون المجهز : ٨٨٩ . ٢٥٢ . ٢٩٥ و ٥٥ كج .

– كميات الأفيون السائل : ٢٤٤٥سم٣ سنة ١٩٨٢ ، ٢٠٠٣سم٣ سنة ١٩٨٣ .

– كميات الهيروين : ٤٦٩ . ٠ ، ٢٤٣، ١٩، ٢٨ كج .

– كميات الكوكايين : ٠٠٥ر٠ سنة ١٩٨٣ ، ٠٩٠ر٠ سنة ١٩٨٤ ، ٠٠٥ ، ٠ في الثلاثة أشهر الأولى سنة ١٩٨٥ .

– عدد أشجار القنب الهندي : ٥٤٤٠٥ ، ٢١٠١٤، ٤٨٩٥ شجرة .

– عدد أشجار الخشخاش : ٢٣٤٤٠٦١، ٢٤٦٣١٨٤، ٧٢٢٣٧ ، ٣٢١٢٢٣ شجرة .

– عدد ثمرات الخشخاش : ١٠٠٥٨، ٨٣٢ ، ٣٨٦٩ ثمرة .

– كميات المؤثرات النفسية : ١٤٦، ٢٠٦ ، ١٤٤، ٧٠ كج .

– كميات المؤثرات النفسية السائلة : ٢٨٨٣٥٥، ٧٨٠٠٤٠، ١٤١٥٣٢٣، ١٨٦٧١٩١ سم٣ .

ومما يلفت النظر في هذا الاحصاء توالي الزيادة بشكل خطير في كميات الهيروين المضبوطة .

الأحكام الصادرة :

أما الأحكام الصادرة ضد المتهمين في قضايا المخدرات فكانت على الوجه الآتي

في السنوات : ١٩٨٠ ، ١٩٨١، ١٩٨٢، ١٩٨٣، ١٩٨٤ على التوالي :

١– ١٦٧٨، ١١١٢، ١٦٠١، ١٢٧٤، ١٠٦٠ حكما بالحبس لمدة ٦شهور وغرامة ٥٠٠ جنيه .

٢– ٧٥٢ ، ٦٤٩ ، ٨٩٢ ، ٩٠٦ حكما بالحبس لمدة سنة وغرامة ٥٠٠ جنيه .

٣– ٢٥٨، ١٩٣، ٢٧٥، ٢٤٢، ٢٦٠ حكما بالحبس والسجن لمدة

سنتين وغرامة تتراوح مابين ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه .

٤- ٣٥٧، ٣٩٥، ٤٨٩ ، ٣٧٥ ، ٤١١ حمكا بالحبس أو السجن لمدة ٣سنوات وغرامة تتراوح مابين ٥٠٠ و ٣٠٠٠ جنيه .

٥- ٧٢، ٨٥ ، ١٣٣ ، ٨٠ ، ٩٩ حكما بالسجن أو الأشغال الشاقة لمدة ٥ سنوات وغرامة تتراوح مابين ٥٠٠ و ٣٠٠٠ جنيه .

٦- ٢٠، ١٠ ، ١١، ٥ ، ٢٢ أحكام بالسجن أو الأشغال الشاقة لمدة ٧ سنوات وغرامة تتراوح مابين ٥٠٠ جنيه و ٣٠٠٠ جنيه .

٧- ٩، ٢٥، ١٤، ١٥، ١٦، حكما بالسجن أو الأشغال الشاقة لمدة ١٠ سنوات وغرامة تتراوح مابين ٥٠٠، ٣٠٠٠ جنيه.

٨- ٤ ، ٤، ٧، ٥ ، ٨ أحكام بالسجن أو الأشغال لمدة ١٥ سنة وغرامة ٥٠٠٠ جنيه .

٩- ١٥، ٨، ١٥، ٤٤، ٤٠ حكما بالأشغال الشاقة المؤبدة وغرامة تتراوح مابين ٣٠٠٠ و ٥٠٠٠ جنيه .

أما الأحكام الصادرة بالبراءة فكانت في السنوات الخمس على التوالي : ١٩٠٩، ١٦٦٦ ، ٢٦٤٦ ، ٢٢٨٨، ٢١٠٩ حكما.

وبلغت القضايا المحفوظة في السنوات الخمس ذاتها ، على التوالي ١٠٠، ٥٦ ، ٨٨، ٧١ ، ١١٠ قضية .

ملحق رقم (٤)

النشاط الاعلامي لاتحاد الاذاعة والتليفزيون في مجال مكافحة المخدرات والسموم البيضاء :

قام التخطيط العلمي للإعلام في تصديه لظاهرة انتشار المخدرات على اسس ثلاثة :

الأساس الأول :

يتمثل في حاجة الجماهير إلى الاعلام المعبر عنها .

الأساس الثاني :

إن عملية التنمية الشاملة عملية ثلاثية ، قاعدتها التنمية الاقتصادية وضلعاها التنمية الاجتماعية والتنمية الثقافية .

الأساس الثالث :

الوعي الكامل بالخطر المدمر الذي يصيب الاقتصاد القومي ، والقدرات العقلية والجسدية للانسان ، من جراء الاتجار بالمخدرات والسموم البيضاء وتعاطيها .

ومن هذه المدركات انبثقت خطة العمل الاعلامي لتكون علـــــى مرحلتين :

المرحلة الأولى :

عاجلة قصيرة الأمد ، تفرضها طبيعة الظاهرة ، وماتتطلبه من حملات مركزة ومكثفة ، تستهدف تنبيه المجتمع لحجم الخطر الذي يحيط به فيتحفز لمواجهته .

المرحلة الثانية :

طويلة الأمد ، ومستمرة ، تستهدف التوعية الهادئة والمنتظمة بجوانب مشكلة المخدرات ، والتحذير منها ، وكيفية التصدي لها والقضاء عليها .

وقد احتوى المنهج الاعلامي على مداخل أربعة تشكل في مجموعها اطارا متكاملا لتناول ظاهرة المخدرات اعلاميا .

المدخل الديني :

وذلك عن طريق تفسير وتوضيح الأحكام الدينية التي تتعلق بظاهرة المخدرات ، من خلال شروح العلماء ، متمثلة في خمسة برامج تليفزيونية على القنوات الثلاث وثمانية عشر برنامجا اذاعيا .

المدخل الاجتماعي :

وذلك بتوضيح الأضرار البالغة التي تصيب متعاطي المخدرات ، من حيث تدميرها لكل إمكاناته الفكرية والنفسية والبدنية .

ومن حيث تقويضها لمبادئه الأخلاقية ، ومن حيث تأثيرها على علاقات المتعاطي الاجتماعية ، سواء بينه وبين أسرته ، أو بينه وبين مجتمعه ، وفي هذا الخصوص أتاح التليفزيون مساحة زمنية لعلماء النفس وعلماء الاجتماع لتوضيح ظاهرة تعاطي المخدرات ، وشرح أبعادها الاجتماعية على الفرد ، والأسرة ، والمجتمع ، وعرض تجارب

الشعوب .

كما تناولت الإذاعة المعالجة الاجتماعية بصورة مكثفة من خلال (٢٩) برنامجا إذاعيا على كافة الشبكات الاذاعية ولكافة فئات المجتمع .

المدخل الصحى :

وذلك بتوضيح آثار المخدرات والسموم البيضاء على الجهاز العصبي والنفسي للانسان ، وقد قدم التليفزيون صورا من الواقع المؤلم لمدمنى المخدرات وما يعانونه من خمول فكرى وهزال بدنى ، واضطراب وقلق نفسى ، أما الاذاعة فقد تناولت الجانب الصحى من خلال أربعة عشر برنامجا اذاعيا .

المدخل الاقتصادى :

وذلك بتوضيح الآثار الضارة لظاهرة انتشار المخدرات والسموم البيضاء على الانتاجية ، ومدى خطورتها على خطط التنمية وضررها بالاقتصاد القومى .

وقد استخدم التليفزيون فى هذا الخصوص أساليب عديدة لتوضيح ذلك ، كالحديث الفردى ، وأسلوب الحوار ، والندوات مع المتخصصين ، كما استخدمت الاذاعة أشكالا شتى فى هذا الشأن ، كالحديث المباشر والحوار واللقاء ، والندوة ، والتعليق ... الخ .

ملحق رقم (٥)

جهود الادارة العامة للمخدرات ومقترحاتها

– ان الادارة العامة للمخدرات تبذل دائما قصارى جهدها للحد من عمليات تهريب المخدرات إلى مصر ، بالتعاون مع قوات حرس الحدود ورجال الجمارك . كما تجند وزارة الداخلية جميع أجهزتها للحد من عمليات الاتجار فى المواد المخدرة أو تعاطيها .

– ان الادارة العامة للمخدرات تستخدم فى أسلوب مكافحة المخدرات أحدث الوسائل التكنولوجية فى المراقبة والضبط ، وتتخذ من التخطيط أسلوب عمل لها . إضافة إلى ذلك فإن هناك تعاونا دوليا بين الإدارة وبين الكثير من أجهزة المكافحة فى الدول المنتجة للمخدرات أو التى تمر بها المخدرات .

– انه قد قدمت إلى مصر الكثير من المساعدات الدولية القيمة لتحديث أسلوب عمل الادارة ، وطرق حفظ المعلومات بها ، واسترجاعها كوسائل الاتصال ، والاتصال والتصوير ، والتسجيل ، والكمبيوتر .

– إن الاتصالات التى أجرتها الإدارة العامة للمخدرات مع معمل المخدرات التابع للأمم المتحدة قد أثمرت عن تقييم أجهزة حديثة لمعمل المخدرات بالمعمل الجنائى المصرى ، وسوف تواصل الإدارة جهودها مع برنامج الأمم المتحدة لتدعيم هذا العمل الحديث .

– إن الادارة العامة للمخدرات قد طالبت بأن تكون عقوبة الاعدام وجوبية فقط بالنسبة لجرائم التهريب ، وانتاج الكوكايين والهيروين لما لهما من آثار مدمرة ، وذلك بعد أن لاحظت أن القضاء – خلال ربع قرن من تقرير هذه العقوبة – قد أخذ المتهمين فى جميع قضايا المخدرات بالظروف المخففة ، الأمر الذى دعا الى الاعتقاد بأن هذه العقوبة قد ألغاها العرف . أما وقد أصدرت المحاكم حاليا فى قضايا المخدرات أحكاما بالاعدام فإن هذا الاتجاه المحمود سوف يكون له أبلغ الأثر فى الحد من عمليات التهريب .

– إن الزراعة بقصد الاتجار تعتبر إنتاجا ، لكن لا يطبق عليها العقوبة المنصوص عليها فى المادة ٣٣ من قانون المخدرات .

– إن مايثار بالنسبة لمصادرة الأراضى الزراعية من اعتبارات عملية ، يثار أيضا بالنسبة للسيارات وغيرها من الأدوات والوسائل التى أوجب القانون مصادرتها إذا ما استخدمت فى جرائم المخدرات .

– إن قانون المخدرات نص على عدم تحريك الدعوى العمومية ضد من يتقدم من تلقاء نفسه للعلاج ، شريطة أن يحجز فى المصحة التى حددها القانون لعلاج المدمنين . ولكى يمكن تطبيق ذلك فى شأن المتقدمين للعيادات الحكومية فان الأمر يتطلب إنشاء مصحات تخضع لإشراف القضاء لإيداعهم بها .

مكافحة الرشوة

حرمت الأديان السماوية الرشوة وشددت العقوبة عليها ، كما حرمتها المدنيات القديمة وعاقبت عليها بشدة ، سواء فى قانون « حامورابى » الصادر فى القرن الثانى والعشرين قبل الميلاد ، أو فى مرسوم الفرعون « حورمحب » فى القرن الرابع عشر قبل الميلاد ، الذى قضى « بفرض عقوبة الاعدام على الموظف أو الكاهن الذى يقبل الرشوة أثناء تأدية لوظيفة من الوظائف القضائية » .

وكذلك كان الاعدام هو جزاء الرشوة فى اليونان القديمة ، ولدى أفلاطون فى جمهوريته . كما عنى القانون الرومانى بعقوبة الرشوة ، فى قانون الألواح الاثنى عشر وغيره ، حيث تراوحت هذه العقوبة بين الاعدام والنفى والعزل والغرامة .

أما تحريمها فى الأديان السماوية ، فقد ورد فى نصوص الديانتين اليهودية والمسيحية .

وفى الشريعة الاسلامية تعتبر الرشوة من جرائم التعازير التى ترتكب ضد أمن المجتمع ، ولا تدخل فى جرائم الحدود ، ولا فى جرائم القصاص والدية . والعقاب على جرائم التعازير متروك أمره لتقدير القاضى تبعا لجسامة الجرم ، وقد حرمتها الشريعة على الطرفين : الراشى والمرتشى ، وكذلك على " الرائش " الذى يمشى بينهما ، وعلى ذلك فهى حرام على جميع أطرافها ، وهى أيضا محرمة على الحاكم مطلقا ، فكما حرم الاسلام على المسلم أن يسلك طريق الرشوة للحكام وأعوانهم ، فقد حرم على هؤلاء أن يقبلوها اذا بذلت لهم ، وحظر على الآخرين أن يتوسطوا بين الآخذين والدافعين .

المفهوم العام للرشوة :

يخلص المفهوم العام للرشوة فى أنها جريمة الاتجار بالوظيفة ، وتتمثل فيما يعطى لابطال حق، أو لإحقاق باطل . ومن ثم فهى أخطر داء يمكن أن يصيب الوظائف العامة ، ويضعف الثقة فى القائمين على تدبير شئون الناس وتيسير مصالحهم .

المفهوم الاجتماعى :

ان التغييرات الاجتماعية السريعة فى المجتمع المصرى ، وخاصة فى ميادين السياسة والصناعة والاقتصاد ، تعنى الغاء أدوار اجتماعية قديمة ، وخلق أدوار اجتماعية جديدة، واذا كان ذلك قد تم فى سرعة مذهلة ، فقد أصبح المجتمع يواجه مايشبه الثورة الاجتماعية ، أى مايسمى بظاهرة التغير الاجتماعى .

ولايحدث التغيير الاجتماعى بنسبة واحدة ، اذ هو تغير فى تراث المجتمع بعناصره الثقافية المادية وغير المادية ، ولكنه يحدث فى العناصر الثقافية المادية (كالآلات ووسائل المواصلات والاثاث والراديو) بسرعة أكبر مما يحدث فى العناصر الثقافية غير المادية (كاللغة والعادات والعـرف والمعتقدات) وهذا مايعبر عنه بظاهرة التخلف الثقافى .

ومن نتائج التخلف الثقافى تبرز ظاهرة " التفكك الاجتماعى " ، وتتمثل هذه الظاهرة فيما يبدو فى بعض الأحيان من علامات القلق والاضطراب فى العلاقات الاجتماعية بين أعضاء المجتمع ، أى الصراع بين القديم والجديد ، كما يلاحظ – فى ظل هذه الظاهرة – أن اعضاء المجتمع يفتقدون القدوة الحسنة ، الى جانب تراجع القيم ذات الأهداف الإيجابية ، وبروز القيمة ذات الأهداف السلبية ، مثل النفاق ، والجرى

وراء المادة بكل الطرق المشروعة وغير المشروعة .

المفهوم النفسى :

تعبر الرشوة من الناحية النفسية عن سلوكيات ومفاهيم يمكن ايجازها فيمايلى :

– أنها سلوك يعبر عن ازدواجية الشخصية ، فالشخصية التى تلجأ لسلوك الرشوة تعتمد على التبريرات الجدلية ، وتفصل بين القول والاعتقاد ، كما تفصل بين القول والعمل .

– انها تعبر عن اللامبالاة وعدم الانتماء ، فالشخصية التى تلجأ لسلوك الرشوة لاتشعر بالانتماء الحقيقى للعمل أو المجتمع ، اذ لايشعر صاحبها الا بنفسه ، ولايسعى الا لتحقيق مصلحته وحده ولو أضر بالاخرين .

– أنها تعبر عن عدوان غير مباشر ، نتيجة للاحساس بالعجز الذى يدفع صاحبه الى محاولة تغطيته من خلال الالتجاء الى ارتكاب جرائم الرشوة .

– أنها سلوك يعبر عن اهتزاز فى القيم الأخلاقية ، اذ يخرج صاحبه عن السائد المألوف من الأخلاق والدين .

– أنها سلوك يعبر عن العوز الاقتصادى ، الذى يمكن أن يدفع صاحبه أحيانا ، الى سد حاجته بطريق غير مشروع ، اذا توافرت مع الفقر صفات وظروف أخرى .

عوامل تفشى ظاهرة الرشوة :

من الملاحظ أن جرائم الرشوة بأنواعها ، قد تزايدت فى مجتمعنا ، نتيجة لعوامل عديدة ، أدت الى تفشى هذه الظاهرة وانتشارها ، وفى مقدمة هذه العوامل ما يأتى :

العامل الاقتصادى :

– ان ارتفاع تكاليف المعيشة – بالقياس الى مرتبات الموظفين وأجور العاملين ، نتيجة للتضخم واعتبارات العرض والطلب – يؤثر فى القوة الشرائية لمايتقاضاه العاملون ، بالاضافة الى معاناتهم فى سبيل الحصول على احتياجاتهم واحتياجات أسرهم ، الأمر الذى يدفع البعض الى طلب الرشوة أو قبولها .

– كما أن اختلاف مقاييس العمل ، من العوامل التى ساعدت على تفشى الرشوة فى مجتمعنا ، حيث أصبحت قيمة الانتاج الفكرى أقل من قيمة الانتاج المادى .

– ولاشك أن ازدياد نشاط الدولة فى كافة المجالات ، وخاصة المجال الاقتصادى ، يعتبر أيضا من العوامل الأساسية لتفشى ظاهرة الرشوة ، فكلما قل هذا النشاط يمكن الحد من حالات الرشوة .

العامل الأخلاقى :

يشير الواقع العملى الى أن القوانين لاتكتسب فعاليتها ما لم يساندها الوازع الأخلاقى . ولا شك فى أن الصلة وثيقة بين قانون العقوبات وبين الأخلاق ، فالقانون يقرر أوامر ونواه ، وعلم الأخلاق يضع قواعد السلوك التى يجب أن تلتزم بها الجماعة ، وهى مستمدة من الضمير العام ، ومن جملة أفكار فى الخير والعدل .

الجانب الادارى :

ويتمثل فى المعوقات الادارية التى تعترض جمهور المتعاملين مع الموظفين ، مما يدفع أولئك المتعاملين الى طريق الرشوة ، توصلا الى التغلب على تلك المعوقات الادارية التى تقف فى سبيل تحقيق مطالبهم ومصالحهم ، وتكلفهم مالا يطيقونه من جهد ووقت .

الرشوة والهدايا والعمولات :

لاجدال فى وجوب أن تكون العطية فى جريمة الرشوة ذات قدر له أثره فى تحريك ارادة المرتشى نحو القيام بما هو مطلوب منه ، فاذا انعدمت هذه الصفة فى العطية انعدمت قيمتها كعنصر ضرورى فى جريمة الرشوة ، ولذلك يخرج من عداد العطية ، فى جريمة الرشوة ، الهدايا التى تستهدف مجرد المجاملة ، كتقديم أشياء رمزية للموظف ، وكذلك الهدايا التى تقدم الى الموظفين العموميين فى المناسبات الخاصة أو العامة ولاتستهدف فى ظاهرها طلبا معينا ، منها مايقدم لهم من

زملائهم أو أصدقائهم تعبيرا عن روابط خاصة لاغنى للحياة الاجتماعية عنها ، إذ تكون بين أنداد ، وغالبا ماتكون متبادلة بينهم .

على أن منها الهدايا التى تقدم من الهيئات أو الأفراد ، الى موظفين يستطيعون – بحكم مراكزهم واختصاصهم الوظيفى – أن يؤدوا عملا أو خدمة ما الى هؤلاء عند الاقتضاء . وهذا النوع من الهدايا يصاحب تقديمه قصد مقدميها فى الحصول على منفعة فى المستقبل ، ومن الموظفين من يرفض ذلك النوع من الهدايا درءا للشبهات ، ومنهم من يقبلها ، ثم يجد نفسه مضطرا فى النهاية الى مجاملة مقدميها وتلبية رغباتهم على حساب المصلحة العامة .

ويقترب من هذا النوع الهدايا التى تقدم للموظفين العموميين الذين يشتركون فى المؤتمرات أو الاتفاقيات الدولية ، من ممثلى الحكومات والهيئات الأجنبية ، وتكون تلك الهدايا كبيرة القيمة ، ولا يكون تقديمها الا بمناسبة العمل الذى قام به أولئك الموظفون ، أى أنها لاتمنح لهم بصفتهم الشخصية ، بل بصفتهم الوظيفية . والمعروف أن أولئك الموظفين يحتفظون بتلك الهدايا لانفسهم ، فى حين أنهم حين يستقبلون ممثلى تلك الجهات فى المناسبات المماثلة يقدمون لهم الهدايا على نفقة جهات عملهم ، وليس من مالهم الخاص .

وكذلك مايضطر اليه أولياء أمور الطلبة من تقديم الهدايا لمدرسى أبنائهم فى المناسبات المختلفة ، وليس بخاف مايكون وراء ذلك من غرض غير مشروع .

واذا كان المشرع قد نص فى المادة ١٠٥ ع على أن يكون « كل موظف عمومى قبل من شخص أدى له عملا من أعمال وظيفته أو امتنع عن أداء عمل من أعمالها ، أو أخل بواجباتها ، هدية أو عطية بعد تمام ذلك العمل أو الامتناع عنه أو الاخلال بواجبات وظيفته ، بقصد المكافأة على ذلك وبغير اتفاق سابق ، يعاقب بالسجن وبغرامة لاتقل عن مائة جنيه ولاتزيد عن ٥٠٠ جنيه » . الا أن هذا النص يقصر عن مواجهة حالات تقديم الهدايا للموظفين بصورها المختلفة .

أما عن العمولات ، فقد نص المشــــرع فى المادة ١١٥ع على أن :

« كل موظف عام حصل أو حاول أن يحصل لنفسه أو حصل أوحاول أن يحصل لغيره بدون حق على ربح أو منفعة من عمل من أعمال وظيفته ، يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة » . ولا شك أن كلمة (ربح) تنصرف الى معنى المضاربة فى العمليات التجارية المتصلة بوظيفة مرتكب الجريمة ، وأن كلمة « منفعة » تنصرف الى أية منفعة ، مادية كانت أو معنوية .

ويعتبر من قبيل المنفعة المادية ، العمولات التى يحصل عليها الموظف العام مقابل ارساء العطاء على شخص طبيعى أو معنوى ، فى مقاولة أو تعاقد لتوريد سلع ، أو تنفيذ مشروعات لجهات الحكومة ومافى حكمها .

وهذه المنفعة قد تأخذ صورة الوعد أو العطية فى جريمة الرشوة ، اذا كان الموظف قد طلبها أو قبلها قبل ارساء العطاء أو اتمام التعاقد ، نظير اتمامه هذا العمل ، وقد تعتبر من قبيل الرشوة اللاحقة المكافأة على ماقام به الموظف من عمل ، دون أن يكون هناك اتفاق سابق بينه وبين من أدى له العمل .

كما أن المادة ٧٧ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة فى فقرتها ١٤ ، والمادة ٧٩ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين بالقطاع العام فى فقرتها ١٢: تحظر على العامل بالذات أو بالواسطة قبول أى هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته .

وعلى الرغم من دخول العمولات التى يحصل عليها الموظفون ، فى كثير من المناسبات ، دائرة التجريم الجنائى والتأديبى ، الا أن هناك دعوى بأن دفع العمولات هو نظام تجارى مقرر فى محيط الشركات وأصحاب الأعمال .

الرشوة فى التشريع المصرى :

سادت أحكام الشريعة الاسلامية فى جميع المواد ، بما فى ذلك المواد الجنائية ، حتى بداية العصر الحديث ، حيث أيد « محمد على » تطبيق النظام الجنائى الاسلامى . ثم جاء عهد التشريع الأوربى فأخذت

القوانين المصرية عن « المجاميع الفرنسية » ، وصدر قانون العقوبات المختلط سنة ١٨٧٦ ، وعالج الرشوة فى المواد ٩٥ الى ١١٠ ، ثم أنشئت المحاكم الأهلية ، وصدر قانون العقوبات سنة ١٨٨٣ ، وتناول الرشوة فى المواد من ٨٩ الى ٩٩ ، ثم تدارك المشرع ماظهر فيها من نقص ، وذلك فى قانون العقوبات الصادر سنة ١٩٠٤ ، وأصبحت مواد الرشوة فيه من ٨٩ الى ٩٦ ، وبعد الغاء الامتيازات الأجنبية ، استبدل قانون العقوبات المختلط والاهلى بقانون العقوبات الحالى رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ الذى تناول جريمة الرشوة فى المواد من ١٠٣ الى ١١١ ، وقد عدلت تلك المواد بالقانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٥٣ الذى استعاض عن تلك النصوص بنصوص جديدة استحدث فيها تجريم رشوة العاملين والمستخدمين لدى أرباب الأعمال ، ووسع فى حالات التجريم وشدد فى العقاب . ثم صدر القانون ١١٢ لسنة ١٩٥٧ بإضافة المادة ١٠٩ مكرر ثانيا ، ثم صدر القانون ١٢٠ لسنة ١٩٦٢ معدلا لتلك المادة وغيرها من مواد الرشوة .

وقد استهدفت تلك التعديلات تحقيق التوسع فى نطاق التجريم والتشديد فى العقاب ، فانفسح الشارع فى مجال الرشوة ، بحيث أصبحت تتسع لأفعال لم تكن تدخل فى مجال التجريم ، كالطلب المجرد للعطية أو الوعد ،الذى اعتبر منذ القانون ٦٩ لسنة ١٩٥٣ كافيا لتقوم به رشوة تامة . كما أخضع لنصوص الرشوة أشخاصا شبهوا بالموظفين العموميين (م١١١) ، وذلك بالتوسع فى تعريف الموظف فى مضمون الرشوة فأضاف الى مدلول الموظف العام ، فى الفقه الادارى ، أشخاصا آخرين اعتبرهم فى حكم الموظفين العموميين . كأعضاء مجالس الادارة ، والمديرين ، والمستخدمين بالمؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت ، اذا كانت الدولة أو احدى الهيئات العامـــــة تساهم فى مالها بنصيب ما بأى صفة كانت (م١١١/٦ عقوبات) .

كما توسع الفقه والقضاء فى مدلول الاختصاص ، فلم يعد يشترط أن يكون الموظف مختصا بكل العمل ، بل اكتفى بأن يكون مختصا بجزء منه فقط ، أو بمجرد وجود العلاقة بين الاختصاصات المعتادة للموظف ، وبين العمل الذى ارتشى به من أجل القيام به أو الامتناع عنه ولقدساير المشرع هذا الاتجاه ، فأدخل فى التجريم حالة الزعم بالاختصاص أو الاعتقاد خطأ به ، وحدد الركن المادى لجريمة الرشوة بأنه الأخذ والقبول والطلب ، وقد عبر عنها الشارع بقوله « كل موظف عمومـــى طلب لنفسه أو لغيـــره أو قبل أو أخذ وعدا أو عطية لأداء ... » (م١٠٣) .

كما توسع الشارع فى تحديد مقابل الرشوة ، فاستوى لديه اسمه ونوعه وطبيعته ، كما استوى لديه بعد ذلك أن يحصل عليه المرتشى لنفسه أو لشخص آخر تربطه بالمرتشى علاقة من نوع خاص حددها الشارع ، وقد أفصح عن ذلك فى المادة ١٠٧ ع بقوله : « يكون من قبيل الوعد أو العطية كل فائدة ، يحصل عليها المرتشى أو الشخص الذى عينه لذلك ، أو علم به ووافق عليه ، أيا كان اسمها أو نوعها ، وسواء كانت هذه الفائدة مادية أو غير مادية ".

وقد حدد المشرع عقوبة الرشوة ، فى صورتها البسيطة ، فى المادة ١٠٣ عقوبات وجعلها الأشغال الشاقة المؤبدة ، وغرامة لاتقل عن ألف جنيه ولاتزيد على ماأعطى أو وعد به ، ثم تدرج فى العقوبات ، ونص على عقوبة الراشى والوسيط بذات العقوبة (م١٠٧ مكرر عقوبات) .

كما نص على حالتين شدد فيهما عقوبة الرشوة :

الحالة الأولى : هى التى تضمنتها م ١٠٤ عقوبات وتنص على : أن كل موظف عمومى طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعدا أو عطية للامتناع عن عمل من أعمال وظيفته ، أو للاخلال بواجباتها ، أو لمكافأته على ماوقع منه من ذلك يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة وضعف الغرامة المذكورة فى المادة ١٠٣ من هذا القانون .

الحالة الثانية : نصت عليها م ١٠٨ حيث تقضى بأنه اذا كان الغرض من الرشوة ارتكاب فعل يعاقب عليه القانون بعقوبة أشد من العقوبة المقررة ، فيعاقب الراشى والمرتشى والوسيط بالعقوبة المقررة لذلك الفعل مع الغرامة المقررة للرشوة .

كما نص المشرع على عقوبة المصادرة كعقوبة تكميلية (م١١٠ عقوبات) . ونص على حالتين لإعفاء الراشي والوسيط من العقوبة ، وذلك اذا أخبر السلطات بالجريمة أو اعترف بها (م١٠٧ مكررعقوبات) .

وأخيرا فقد ألحق المشرع بالرشوة عددا من الجرائم وهي :

– رشوة المستخدمين (م١٠٦ ع) واستغلال النفوذ ، اذا كان الفاعل غير موظف عام ، وجعل لها عقوبة أخف (الحبس والغرامـــة أو احداهما) . أما ان كان موظفا عموميا فيعاقب بالعقوبة المنصوص عليها بالمادة ١٠٤ ع (م١٠٦ مكرر) .

– عرض الرشوة ، وقد نص عليها في المادة ١٠٩ مكرر ، وعقوبتها السجن والغرامة من ٥٠٠ جنيه الى ١٠٠٠ جنيه ، اذا كان العرض حاصلا لموظف عام ، والحبس لمدة لاتزيد عن سنتين أو غرامة لاتجاوز ٢٠٠ جنيه ، اذا كان العرض حاصلا لغير موظف عام.

– جريمة المكافأة اللاحقة (م١٠٥ عقوبات) وعقوبتها السجن وغرامة لاتقل عن ١٠٠ جنيه ولاتزيد عن ٥٠٠ جنيه .

– جريمة الاستجابة للرجاء أو التوصية أو الوساطة (م١٠٥ مكرر عقوبات) وعقوبتها السجن وغرامة من ٢٠٠ جنيه الى ٥٠٠ جنيه .

– جريمة عرض أو قبول الوساطة في الرشوة "م١٠٩ مكرر ثانيا عقوبات " .

– جريمة استغلال النفوذ ، وهي جريمة طلب أو قبول أو أخذ عطية أو وعد لاستخدام نفوذ حقيقي أو مزعوم لدى السلطات العامة (م١٠٦ مكررعقوبات) .

– جريمة الاستفادة من الرشوة دون المساهمة في ارتكابها (م١٠٨ مكررعقوبات) .

ويبين مما تقدم ، أنه على الرغم من أن المشرع قد أحاط بكافة صور جريمة الرشوة وشدد من العقاب عليها ، بهدف مقاومة الرشوة وردع كل من تسول له نفسه اقتراف هذه الجريمة بما لا يحتمل أي مزيد أو تشديد ، الا أن تلك الآفة مازالت مستشرية ، بما يعني أن تفشيها يرجع الى عوامل عديدة ليست بالضرورة هي النقص أو القصور في النصوص التشريعية . كما أن المشرع حين عدل أحكام الباب الرابع من قانون العقوبات الخاص باختلاس المال العام – بالقانون ٦٣ لسنة ١٩٧٥ الذي أجاز فيه للمحكمة في المادة (١١٨ مكررا عقوبات) وفقا لما تراه من ظروف الجريمة وملابساتها ، اذا كان المال موضوع الجريمة أو الضرر الناجم عنها لايجاوز ٥٠٠ جنيه ، أن تقضي فيها بعقوبة الحبس بدلا من العقوبات المقررة لها والتي تتراوح بين الأشغال الشاقة المؤبدة والسجن – قد كشف عن تقديره لجدية خطورة جريمة الرشوة مهما كانت قيمتها ، اذ لم يضع مثل ذلك النص في الباب الثالث من قانون العقوبات الخاص بجريمة الرشوة .

كما أوجب المشرع الفصل فيها على وجه السرعه ، بجعل تحقيقها من اختصاص نيابة أمن الدولة بما لها من سلطات قاضي التحقيق والقاضي الجزئي . وجعل اختصاص الفصل فيها لمحاكم أمن الدولة العليا عملا بالقانون ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ .

قانون الكسب غير المشروع :

كان القانون رقم ١٩٣ لسنة ١٩٥١ (من أين لك هذا) أول قانون للكسب غير المشروع ، وقد استبدل به أخيرا القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ .

وقد قصد المشرع باصدار هذا القانون محاربة الكسب الحرام في مجال العمل العام ، اذ يسري على العاملين بالحكومة والقطاع والعام ، عدا شاغلي المستوى الثالث (الدرجة الرابعة القديمة) وما دونها ، كما يسري على رؤساء وأعضاء المجالس النيابية والنقابات والجمعيات التعاونية ، والعمد والمشايخ ، والخاضعين لنظام البطاقة الضريبية المقرر بالقانون ٨٢ لسنة ١٩٧٣ اذا جاوز مجموع معاملاتهم ٥٠ ألف جنيه مع الجهات المبينة بذلك القانون ، كما يسري على القائمين على شئون الأحزاب السياسية والعاملين بها .

ويجيز قانون الكسب غيرالمشروع ، رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ ، لرئيس الجمهورية أن يضيف للخاضعين لأحكامه فئات أخرى .

وتقوم ادارة الكسب غير المشروع بفحص إقرارات الذمة المالية التى يتقدم بها الخاضعون ، والشكاوى التى ترد اليها عن طريق هيئات قضائية لها سلطات قاضى التحقيق ، واذا توافرت لها الأدلة على أن أحد الخاضعين حقق كسبا غير مشروع ، تصدر أمرا باحالته الى محكمة الجنايات لمحاكمته بالمادة ١٨ من ذلك القانون ، وتصل العقوبة فيها الى السجن وغرامة مساوية لقيمة الكسب غير المشروع ، فضلا عن رد قيمة هذا الكسب ، ويؤخذ شركاؤه بذات العقوبة ولو كانوا من غير الخاضعين لأحكام ذلك القانون ، ماداموا قد أثروا من هذا النشاط الآثم أو استفادوا منه فائدة مادية .

وتتولى إدارة الكسب غير المشروع فحص الشكاوى التى ترد اليها متضمنة ابلاغا عن كسب غير مشروع ، واجراء التحريات عما تضمنته من خلال هيئة الرقابة الادارية وإدارة مباحث مكافحة جرائم الكسب غير المشروع بوزارة الداخلية التى ألغيت مؤخرا ، اكتفاء بدور الرقابة الادارية ، وللحد من تعدد أجهزة الرقابة .

التوصيات

وعلى ضوء ما تقدم ، وما دار فى المجلس من مناقشات ، وماطرح من آراء ، يوصى بما يأتى :

أولا : فى مجال تنشئة المواطن الصالح :

* التأكيد على ماسبق أن أوصت به المجالس القومية للخدمات والتعليم والثقافة فى تقارير دوراتها المختلفة بشأن تربية الشباب ورعايتهم دينيا وقوميا ، واعادة بناء الانسان المصرى ، والأسرة والمجتمع ، وخاصة فيما يتعلق بتكوين المواطن الصالح منذ مرحلة الطفولة ، وتنمية وإذكاء روح الانتماء لديه ، سواء من الناحية النفسية أو الاجتماعية ، حتى يمكن تنشئة جيل جديد ، تتجه سلوكياته وقيمه نحو الأمثل .

* مراعاة اختيار العناصر الصالحة لشغل المناصب القيادية ، حتى تكون قدوة لمرؤسيها من حيث القدرة على الادارة والانضباط والطهارة ، مع اتخاذ اجراءات تشريعية ، وتدابير حازمة وايجابية ، لابعاد القيادات غير الصالحة عن مواقع القيادة والمواقع ذات الصلة بالجماهير .

ثانيا : فى المجال الاقتصادى :

* اعطاء أولوية مطلقة لزيادة الانتاج ، بما يحقق زيادة الدخل القومى ، ورفع مستويات الأجور ، وفقا لخطة متدرجة ترمى الى تضييق التفاوت فى أجور ومرتبات بعض فئات العاملين ، مما يتيح مناخا أكثر ملاءمة لمكافحة الرشوة فى المجتمع .

ثالثا : فى المجال التشريعى :

* التأكيد على توصية المجلس السابقة بضرورة القضاء على تعدد التشريعات وتباينها وتضاربها ، باعتبار ذلك سبيلا من سبل التغلب على ظاهرة الرشوة .

* النص على عقوبات مخففة فى جرائم الرشوة ، أسوة بالنص الذى يجيز فى جرائم الاختلاس معاقبة الموظف المختلس لمبالغ صغيرة بعقوبة الحبس ، أو الحرمان من الوظيفة ، أو الوقف عن العمل ، بدلا من العقوبة المقررة وهى الأشغال الشاقة ، حتى يمكن تحقيق مرونة فى التنفيذ ترفع الحرج عن القضاء ، وتمكنه من تقرير العقوبة المناسبة .

* الحد من السلطة المقررة فى بعض التشريعات الخاصة للإعفاء من رفع الدعوى الجنائية ، أو لرد المضبوطات ، أو التصالح ، بجعلها كأصل عام - مقصورة على الحالات التى توافق فيها النيابة العامة باعتبارها سلطة الاتهام الأصيلة .

* تمكين المبلغ فى جريمة الرشوة من انجاز عمله الذى وقعت الجريمة بسببه ، وذلك بأن يكون البت فى طلب المبلغ من سلطة الرئيس الادارى للجهة التى يعمل بها المبلغ ضده أو تحت اشرافه .

* تحديث اللوائح فى المرافق المتصلة بالجمهور ، بحيث تصدر كل لائحة واضحة متكاملة فى وثيقة تحوى كافة التعليمات بصيغة لا تحتمل اللبس ، على أن تحدد فيها المدة الزمنية الملزمة للإدارة لأداء الخدمات مع الحد من التعديلات المتعاقبة للوائح ، تيسيرا على المواطنين والعاملين

للرجوع اليها فى يسر عند الاقتضاء ، مع لصق لوحات ارشادية فى أماكن ظاهرة بصالات العمل ، توضح خطوات سير العمل بالمرفق والتوقيتات الزمنية لانجازه .

* النظر فى إصدار قانون بتنظيم تقديم الهدايا للموظفين فى غير مجال التجريم .

* تجريم الحصول على العمولة صراحة ، وذلك بتعديل المادة ١١٥ عقوبات على النحو التالى :

كل موظف عام حصل أوحاول أن يحصل لنفسه ، أو حصل أو حاول أن يحصل لغيره بدون حق ، على عمولة أو ربح أو منفعة من عمل من أعمال وظيفته يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة .

رابعا : توصيات عامة :

* نشر أحكام الادانة النهائية فى جرائم الرشوة بوسائل الاعلام المختلفة ، أيا كانت صفة المحكوم عليه . وذلك لايضاح أثرها الضار على المحكوم عليه وأسرته والمجتمع . وكذلك نشر الحالات التى يحجم فيها الموظف أو العامل عن قبول الرشوة ، تكريما له ، وحثا لغيره على الاقتداء به .

* التوسع فى تحديد بعض الخدمات التى يمكن تاديتها بصفة عاجلة مقابل رسم مضاعف ، كاستخراج بدل فاقد للبطاقة الشخصية ، أو مستخرج رسمى من شهادة الميلاد أو الوفاة ، أو المستندات التى تطلب من مصلحة الشهر العقارى والتوثيق ، وذلك أسوة بالمتبع فى استخراج جوازات السفر .

* تطبيق مبدأ الثواب والعقاب بجدية ، إذ الملاحظ حاليا أن الحوافز والمكافآت التشجيعية لايكاد يحرم منها موظف ، فيستوى النزيه مع غيره ويستوى المجد مع المقصر ، بحيث أصبحت النظرة للحوافز والمكافآت غير موضوعية ، حيث اعتبرت فى الغالب الأعم جزءا متمما للمرتب .

* تنظيم أماكن العمل ، بحيث يكون رئيس العمل فى وضع يسمح له بملاحظة كل مايدور فى الموقع ، وذلك تحقيقا للرقابة الفعالة ، وضمانا لسرعة إنجاز العمل .

* إحلال العاملات والموظفات - كلما أمكن ذلك - فى الأماكن التى تتعامل مع الجمهور محل العاملين (الموظفين) اذ ثبت أن نسبة تفشى الرشوة بين العاملات ضئيلة جدا ، لعدم اتفاق ظاهرة الرشوة مع طبيعة المرأة .

* اجراء التعديلات التشريعية اللازمة بمنح السلطات الرئاسية بالحكومة والقطاع العام حق نقل العامل الى عمل آخر غير متصل بالجماهير ، متى شاب سلوكه الوظيفى ما ينبىء عن انحراف ، مثل تعطيل مصالح المواطنين وعدم انجازها .

* تدعيم أجهزة التفتيش والرقابة والمتابعة الداخلية بالوزارة والوحدات المختلفة ، بما يكفل حسن أداء العمل ، والكشف عن الانحرافات الوظيفية ، واتخاذ اجراءات فعالة لمواجهتها .

* تدعيم الأجهزة الرقابية المختصة بمكافحة جرائم الرشوة ، وجهاز الشرطة بصفة خاصة ، ومدها بأحدث الوسائل الفنية لجمع المعلومات ، وتمكينها من أداء عملها ، وفقا لاختصاصاتها القانونية .

* تدعيم ادارة الكسب غير المشروع وأجهزة التحرى المعاونة لها ، حتى يمكن تطبيق قانون الكسب غير المشروع بصورة جدية .

* إخضاع العاملين - أيا كان مستواهم الوظيفى - الذين يباشرون أعمالا وثيقة الصلة بالجمهور ، سواء بطريق مباشر أو غير مباشر ، لقانون الكسب غير المشروع .

* الاهتمام بمحاربة ظاهرة الرشوة إعلاميا ، وذلك عن طريق تكثيف البرامج الدينية والاجتماعية التى تحث الناس على الفضيلة وتحرم الرشوة ، وإعداد البرامج والتمثيليات وغيرها التى تساعد على تحقيق هذا الغرض .

* يجب أن تتضمن خطب رجال الدين والدعوة ومواعظهم - لما لهم من تأثير فى المجتمع - كيفية تنمية الضمير ، والوازع الدينى ، وإظهار حكم الأديان الذى يحرم الرشوة .

من معوقات التقاضى

ترددت الشكوى من البطء فى تحقيق العدالة ، والذى يرجع الى عوامل مختلفة تراكمت على مدى سنين طويلة ، حتى أصبحت أجهزة العدالة قاصرة عن النهوض بأعبائها المتزايدة ، بسبب اطراد أعداد القضايا ، ومن ثم برزت - وبشكل حاد - مشكلة تأخر الفصل فى المنازعات القضائية .

وقد حظى موضوع تيسير التقاضى بعناية المجلس ، فأنجز فى هذا الشأن دراسة فى دورته الأولى عن تيسير اجراءات التقاضى فى المجالين المدنى والجنائى . وفى دورته الثالثة دراسة عن اتجاهات عامة لتيسير التقاضى . وفى دورته السادسة دراسة عن التيسير على المواطنين فى موضوعات بعينها ، نظرا لأهميتها الخاصة .

وقد رؤى أن تستكمل هذه الجهود بدراسة مستفضية ، عرضت على المجلس فى الدورة الحالية عن " معوقات التقاضى " تناولت الموضوع من ناحيتين :

الأولى : معوقات التقاضى بمحكمة النقض .

الثانية : أبنية المحاكم وتطوير الجهاز الادارى .

وفيما يلى موجز لأهم نقاط هذه الدراسة :

الشق الأول

معوقات التقاضى بمحكمة النقض :

أشارت أحدث البيانات والاحصاءات ذات الصفة الرسمية المتوفرة الى الزيادة المطردة فى عدد الطعون بالنقض ، سواء المدنية أو الجنائية دون أن يقابلها زيادة فى عدد الدوائر ، مما أدى الى تراكم الكثير منها ، وبقائه سنوات عديدة دون الفصل فيه ، الأمر الذى يعطل ارساء المبادىء القانونية السليمة وحسن تطبيق القانون على وجهه الصحيح .

ولمواجهة هذا الموقف المتفاقم ، عرضت الدراسة بإفاضة وسائل تكفل تقليل الطعون التى تقدم للمحكمة ، بما يؤدى إلى سرعة الفصل فيها ، والتخفيف عن كاهل القضاة ، ومن هذه الوسائل مايحتاج الى اجراء تشريعى ، وبعضها الى أمر تنظيمى ، والبعض الآخر لا يحتاج الا لقرار تنفيذى مباشر . وتناولت الدراسة وضع بعض القواعد التى من شأنها التنسيق بين الطعون المدنية والجنائية ، وبعض القواعد الأخرى التى تؤدى الى تعديل نظر القضايا أمام المحاكم الابتدائية والجزئية وأمام محاكم الاستئناف . ومن ذلك جعل الاختصاص العادى للقاضى الجزئى ، بنظر المنازعات التى لاتزيد قيمتها على ألفين من الجنيهات . والاختصاص العادى للمحكمة الابتدائية (الكلية) بنظر المنازعات التى تزيد قيمتها على ألفين من الجنيهات . والاختصاص الانتهائى للقاضى الجزئى بنظر المنازعات التى لاتزيد قيمتها على خمسمائة جنيه . والاختصاص النهائى للمحاكم الكلية بنظر المنازعات التى لاتزيد قيمتها على ألفين من الجنيهات .

كما بينت الدراسة الحجج والأسانيد المؤيدة لما ذهبت اليه ، ناقشت وجهات النظر المعارضة .

وقد برزت خلال المناقشة التى دارت بشأن هذا الشق مجموعة من الآراء التى توجز فيما يلى :

- أنه حتى تقل أعداد القضايا المنظورة أمام محكمة النقض يتعين تحسين الأداء فى مستوى الاستئناف ، وأن يحكم التفتيش القضائى الاشراف على أعمال الاستئناف .

- أنه من الأوفق أن يكون حق المحكمة فى توقيع غرامة على الطاعن فى الحالات المقترحة ، جوازيا لا وجوبيا .

- أنه من غير المقبول تشريعيا توقيع عقوبتين على الطاعن لسبب

واحد ، ولذا فمن الأوفق عدم فرض غرامة عليه ، اكتفاء برفع مقدار الكفالة ومصادرتها .

– أن فرض رسوم على قضايا العمال يرهق كاهلهم وينتقص من الرعاية التى كفلها لهم القانون الحالى .

– أنه يمكن أن تتولى النقابات العمالية – وفقا لنظام يوضع بضوابط معينة فى هذا الشأن – سداد رسوم قضايا العمال ، على أن يتكفل هذا النظام بكفالة رعاية العامل غير القادر.

– انه من الأوفق أن تكون غرفة المشورة ثلاثية وليست خماسية حتى يمكن زيادة عددها .

– أن الأحكام فى قضايا الجنح تحتاج الى حل سريع يكفل نظرها على وجه السرعة . من ذلك تحديد جلسة أمام مستشار واحد ليقرر إمكان استمرار التنفيذ من عدمه .

التوصيات

وعلى ضوء الدراسة التى عرضت على المجلس ومادار حولها من مناقشات – يوصى بالآتى :

* تقرير نصاب معين لمحكمة النقض فى المواد المدنية ، هو المنازعات التى تزيد قيمتها على عشرة آلاف جنيه ، والمنازعات مجهولة القيمة .

* زيادة الكفالة فى المواد المدنية والجنائية أمام محكمة النقض بما يتلاءم مع المتغيرات الاقتصادية .

* سداد الرسوم القضائية على كافة الطعون .

* عدم إلزام المحكمة بضم ملف الدعوى الأصلية ، والاكتفاء بتقديم المستندات اللازمة ، أو صورها الرسمية ، مع اعفائها من الرسوم .

* توسيع اختصاص غرفة المشورة ، وذلك بأن يكون لها الحق فى اصدار قرارات مسببة ، اذا كان الطعن بالنقض قد أقيم على أسباب صدرت فى شأنها أحكام مستقرة لمحكمة النقض لاترى محلا للعدول عنها ، وتعتبر المبادىء مستقرة اذا صدر فى شأنها عدة أحكام سابقة .

* توقيع غرامة مناسبة على الطاعن الذى يقضى بسقوط طعنه ، أو بعدم قبوله أو بعدم جوازه أو بعدم قبوله شكلا .

* زيادة عدد الدوائر أمام محكمة النقض .

* التزام محكمة الإعادة بالمبدأ الذى قررته محكمة النقض الجنائية .

* إخطار النيابة العامة بكل حكم يصدر بعدم قبول الطعن الجنائى لتوقيع أسبابه من محام غير مقبول أمام محكمة النقض لاتخاذ شئونها وذلك للحد من الطعون التى تقدم من محامين غير مقبولين أمامها .

* رفع النصاب العادى والانتهائى ، لكل من المحكمة الجزئية والمحكمة الابتدائية ، بما يتلاءم والمتغيرات الاقتصادية ، والعوامل الأخرى المؤثرة .

الشق الثانى

أبنية المحاكم وتطوير الجهاز الادارى :

سبق للمجلس أن تقدم فى دورته الثانية بدراسة عن العناصر الرئيسية فى السياسة القضائية المستقبلة ، تناولت العناية بدور المحاكم وتطوير وسائل العمل بها . ومن ثم فقد جاءت الدراسة الأخيرة تحديثا واستكمالا لهذه الدراسة السابقة . ويخلص موجزها فى النقاط الآتية :

– بالنسبة لأبنية المحاكم ، التى تملك الدولة منها ٦٠٪ نصفه انتهى عمره الافتراضى ، وال٤٠ ٪ لايصلح لأن يكون مقرا للمحاكم . وقد رأت الدراسة أن الاعتماد فى بناء المحاكم وتجديدها على التمويل الذاتى من صندوق أبنية المحاكم – بعيد عن تحقيق الهدف المطلوب لضآلة حصيلته .

– وبالنسبة لوسائل العمل المستخدمة فى المحاكم ، فانها وسائل بدائية فى النسخ والتسجيل ، وأنه ينبغى أن يتبع فى رصد القضايا ومتابعة سيرها مايتم فى البلاد المتقدمة عن طريق الذاكرة الالكترونية ، وما نفذ من ذلك فى محكمة الجيزة الابتدائية خير دليل على عظيم فائدته اذا ما نفذ مثله فى باقى المحاكم .

* وبالنسبة لتطوير الجهاز الادارى فى المحاكم ، والذى يتكون من أقلام الكتاب وأقلام المحضرين والأقلام الجنائية ، فقد رؤى لتطويره ما يلى :

– اجراء تأهيل وتدريب للعاملين به .

– إحكام الرقابة على العمل ، ومواجهة حالات التسيب والانحراف .

– ضرورة تيسير أعمال المحضرين .

– إعادة النظر فى المعاملة المالية ، وخاصة فيما يختص بالحوافز ، وبدلات انتقال المحضرين .

– إلزام الخصم بتقديم صورة ضوئية من كل مستند يقدمه مطابقة لأصله ، وإلزام قلم الكتاب بإخطار المدعى عليهم بخطابات مسجلة بعلم الوصول فور قيد الدعوى ، تخطرهم بكل ما يتعلق بشأنها .

وقد برزت من خلال المناقشة التى دارت حول هذا الموضوع مجموعة من الآراء التى نوجزها فيما يلى :

– أن هناك قانونا بفرض رسوم على القضايا لتحسين حال أبنية المحاكم ، ومن ثم ينبغى الغاء أية اعفاءات من الرسوم على القضايا .

– أنه يتعين قبل الدعوة لانشاء شرطة قضائية للمعاونة فى تنفيذ الأحكام ، أن يتم تقييم لنتائج أعمال الشرطة المتخصصة التى أنشئت من قبل كشرطة السكة الحديد ، والتموين ، والسياحة .

– أنه للعناية بمستوى معاونى القضاء يتعين تحسين مستواهم المالى مع تعيين خريجى كليات الحقوق فى هذه الوظائف ، لتطوير الجهاز الادارى بالمحاكم .

– أنه يمكن تنمية موارد صندوق أبنية المحاكم بوسائل شتى من بينها :

• بيع أبنية المحاكم التى تقع فى أماكن متميزة والآيلة للسقوط فى القاهرة والاسكندرية وعواصم المحافظات والمدن الكبرى ، وتحويل حصيلة البيع للصندوق ، على أن يتم انشاء أبنية محاكم جديدة على أراض بالمجان ، مملوكة للدولة فى مواقع غير متميزة .

• ضرورة وضع نماذج نمطية مبسطة للمحاكم ، وخاصة فى الجهات الذى لا يكثر بها التقاضى .

• حفز الجهود الشعبية الجماعية والفردية للاسهام فى التمويل ، أو اقامة المحاكم .

• إصدار طوابع خاصة بأبنية المحاكم على الأوراق والمستندات التى تقدم فى القضايا .

• إعادة النظر بالتدريج فى زيادة بعض الرسوم المخفضة .

التوصيات

وعلى ضوء هذه الدراسة وما طرح من آراء وأفكار ، وتأكيدا لما سبق أن أوصى به المجلس فى دورتــــه الثانيــة ، فى هذا الشأن ، يوصى بما يأتى :

* وضع برنامج زمنى محدد لاعادة بناء المحاكم المتداعية التى انتهى عمرها الافتراضى ، أو التى تشغل وحدات سكنية لاتصلح للعمل القضائى ، وذلك بما يتواكب مع الخطط الخمسية .

* تنمية موارد صندوق أبنية المحاكم بمختلف الوسائل ، والتى يمكن أن يكون من بينها ما سبق الاشارة اليه فى مجموعة الافكار والآراء .

* ادخال نظام التسجيل الصوتى لاجراءات المحاكم ، وعلى الأخص فى محاكم الجنايات .

* التوسع فى الاستعانة بالحاسبات الالكترونية لتيسير العمل بالمبادىء القانونية والتشريعات فور صدورها .

* التوسع فى إدخال نظام الميكروفيلم لحفظ القضايا .

* إجازة تقديم صور طبق الأصل من المستندات فى الدعاوى ، مع التوسع فى اجراءات التصوير الضوئى لها ، وإقرار شرعيتها قانونا .

* اعطاء أولوية لانشاء المكتبات فى المحاكم التى تخلو منها ، ودعم المكتبات القائمة .

* تطوير نظام الإحصاء ، بحيث تقوم به أجهزة فنية تتولى تحليل الإحصاءات ، وتعرض عملها على المجلس الأعلى للقضاء .

* تعزيز جهاز التفتيش الإدارى بوزارة العدل ، حتى يمكن أن يؤدى عمله على الوجه الأكمل .

* إعداد دورات تدريبية لرفع كفاءة معاونى القضاء من العاملين بالجهاز الإدارى للمحاكم ، وتحسين معاملاتهم المالية ، وخاصة من خلال نظم الحوافز ، وتيسيرات فى بدلات الانتقال ، مع تعزيز معاونى القضاء بإجازة تعيين خريجى كليات الحقوق لسد النقص الملموس .

* تقييم ما أسفرت عنه نتائج انشاء شرطة خاصة بالسكة الحديدية والتموين والسياحة ، والنظر فى انشاء شرطة قضائية على أساس نتائج هذا التقييم .

تعديل أحكام قانون المخدرات

أولى المجلس عنايته لمشكلة مكافحة المخدرات ، وأنجز فى هذا الشأن دراسة مستفيضة ، خلال دورته السادسة فى ١٩٨٦/٢/١ ، تناولت كافة أبعاد المشكلة وطرق مواجهتها .

وقد خلصت الى الآتى :

أولا : مبادئ واتجاهات عامة :

- أن تتسم سياسة مكافحة المخدرات بالمرونة ، والقابلية للتعديل والتغيير ، تبعا للظروف والمتغيرات الماثلة والمحتملة للتقدم التكنولوجى ، وكذلك التطورات الاجتماعية والاقتصادية .

- أن مشكلة تعاطى المخدرات ، ومن ثم ادمانها ، تترتب على مشكلات أخرى سابقة ترتبط بتنشئة المواطن وإعداده ورعايته أخلاقيا وثقافيا وبدنيا ودينيا .

- أن مكافحة المخدرات تتجه أساسا الى محاصرة الانحراف ، وعدم المشروعية ، سواء بالنسبة لزراعتها أو انتاجها أو جلبها أو ترويجها أو تعاطيها .

- وجوب اعتبار مكافحة المخدرات واجبا قوميا يقوم على عاتق جميع المؤسسات والهيئات ، حكومية وغير حكومية ، وكذلك على كل فرد من أفراد المجتمع ، بحيث يتعاون الجميع فى سبيل تحقيق الغرض المنشود من الوقاية والعلاج .

- أن يستند تخطيط مكافحة المخدرات على أساس راسخ من البيانات والمعلومات والاحصاءات الدقيقة ، عن حجم مشكلة المخدرات وأنواعها وآثارها وأولوياتها فى الاستعمال ، ومدى انتشارها جغرافيا وموسميا ، وعدد متعاطيها وفئاتهم والعوامل المؤدية الى تعاطيها ، وغير ذلك .

- تكثيف التوعية بأضرار المخدرات ، والتحذير من آثارها الضارة ، ومواجهة الأفكار والآراء المنحرفة التى تبرر تعاطيها ، عن طريق التوعية الدينية والمؤسسات الإعلامية والتعليمية ، والهيئات الشبابية والاجتماعية والصحية .

- أن يتم العمل على توطيد الثقة والتعاون المتبادل بين الأجهزة المسئولة عن المكافحة فى الدولة وبين نظيراتها فى الدول الأخرى ، مع تيسير وسائل الاتصال السريعة المأمونة بينها .

ثانيا : حول السياسة العقابية لمكافحة المخدرات :

- عدم تطبيق نظام " الافراج تحت شرط " بالنسبة لتنفيذ العقوبات المقيدة للحرية فى جرائم المخدرات ، بحيث يقضى المحكوم عليه مدة العقوبة كاملة . ويمكن الابقاء على هذا النظام - لمواجهة ضرورات قد تدعو اليها اعتبارات وظروف مختلفة - بشرط أن يتم وضع ضوابط عامة لتطبيقه ، وأن تتولاه جهة القضاء .

- تشديد العقوبة فى جرائم الاتجار فى المخدرات وتعاطيها .

- ضرورة النص على معاقبة : انشاء أو تأسيس أو تنظيم أو إدارة تشكيلات عصابية ، ترمى الى جلب المخدرات ، أو الاتجار فيها ، أو زراعتها ، أو تصنيعها ، وتشديد العقوبة بالنسبة لها الى أقصى حد .

- تشديد العقوبة فى حالة استخدام « الأحداث » الذين تقل سنهم عن ١٨ سنة فى تجارة المخدرات .

وقد رؤى متابعة دراسة موضوع مكافحة المخدرات بتاريخ

١٨/٢/ ١٩٨٩ ، وذلك على ضوء مشروع القانون الذى أعدته وزارة العدل بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦١ فى شأن مكافحة المخدرات ، وتنظيم استعمالها ، والذى أرسلته الوزارة لاستطلاع الرأى ، بشأن ما تضمنه من مواد مقترحة .

وانتهى الرأى – علاوة على التوصية بضرورة الأخذ بما تقدم فى شأن السياسة العقابية لمكافحة المخدرات – الى ما يأتى :

– يحذف من المشروع كل ما يتعلق بالظروف المشددة ، حتى يكون تقدير ظروف التشديد فى يد المحكمة ، التى تدرس كل دعوى بما تنطوى عليه من ملابسات ذاتية ، تختلف فى كل قضية عن القضية الأخرى ، ولا سيما أن المادة ٣٤ فيها من تدرج الشدة فى العقوبة ما يسمح للمحكمة بتوقيع أشد عقوبة وهى عقوبة الإعدام . فضلا عن أن المشرع مهما أجهد نفسه فى البحث والتحرى سلفا فلن يستطيع أن يحصى مقدما الظروف المشددة التى تفرزها وقائع الدعاوى المختلفة ، والتى تختلف من دعوى الى أخرى ، الأمر الذى يحسن معه ترك أمر تقدير هذه الظروف المشددة الى المحكمة التى تدرس ظروف الدعوى ووقائعها .

– يكفى التشديد فى شأن الأحكام الواردة بالمادتين ٣٧ ، ٣٨ من قانون مكافحة المخدرات أن تنزل العقوبة بتطبيق الظروف المخففة الى الحبس لمدة سنة ، لأن هذا كاف فى شأن ماتؤثمه هاتان المادتان ، ومن ثم فليس من داع فى هذا الشأن الى التشدد المقترح فى المادة ٤٦ فقرة ١ مكررا .

– تعديل الحبس الى مدة لاتقل عن ستة أشهر لكل من ضبط فى أى مكان أعد أو هيىء لتعاطى المخدرات ، وكان يجرى فيه تعاطيها مع علمه بذلك ، ومدة لاتقل عن سنة فى حالة العود .

– ترك المادة ٤٠ من القانون كما هى ، مع الاكتفاء بتعديل الغرامة فقط . اذ لا يتصور أن يكون مجرد الضرب العادى مؤديا الى الحكم بالأشغال الشاقة المؤبدة .

– رفع الحدين الأدنى والأقصى للغرامة ، واضافة زراعة النباتات المخدرة الى الأفعال المعاقب عليها بعقوبة الإعدام والغرامة فى المادة ٣٣ .

– أن معاقبة العصابات التى ترتكب جريمة خارج البلاد تكون بتعديل المادة الثانية من قانون العقوبات ، باضافة ذلك الفعل الى هذا النص ، استهدافا لحسن الصياغة .

تعديل قانون المرافعات

اهتم المجلس منذ دورته الأولى بإجراء دراسات متعددة عن تيسير التقاضى على المواطنين ومعالجة تأخر الفصل فى القضايا ، وتخفيف الأعباء المتزايدة على رجال القضاء . مع مراعاة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية بالنسبة للغرامات ، على ضوء ما نتج من تغيرات فى الدخول بين شرائح المجتمع .

وأعد فى ذلك الشأن مجموعة من التقارير منها : تيسير إجراءات التقاضى – عناصر رئيسية فى السياسة القضائية المستقبلية – سياسة التشريع فى مصر – منازعات الحيازة – رد القضاء .

وقد تضمنت هذه الدراسات بالنسبة لقانون المرافعات ما يأتى :

منازعات الحيازة :

نظرا لخطورة هذه المنازعات وتأثيرها على الانتاج ، فقد أوصى المجلس بالآتى :

* الغاء المادة ٣٧٣ مكررا من قانون العقوبات التى أضيفت بالقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٨٢ بعد أن أثبت التطبيق العملى أن التظلم من قرارات الحيازة أصبح أكثر استعصاء عما كان عليه قبل صدور هذه المادة .

* يتعين على النيابة العامة فى الحالات التى تعرض عليها فيها منازعات الحيازة – حيث موضعها الطبيعى – أن تصدر قرارا عاجلا « مؤقتا » فى شأن الحيازة .

* للمتضرر أن يتظلم من قرار الحيازة المؤقت أمام قاضى الأمور المستعجلة ، الذى يجوز له أن يأمر – بناء على طلب ذوى الشأن – بوقف تنفيذ قرار النيابة العامة ، اذا كان يخشى وقوع ضرر جسيم من التنفيذ ، وكانت أسباب التظلم يرجح معها إلغاؤه .

– ويخضع الحكم الصادر فى هذا التظلم للقواعد العامة للطعن فى الأحكام الوقتية المستعجلة .

– ولايمنع صدور الحكم فى التظلم من رفع أية دعاوى ، سواء أكانت جنائية أم مدنية ، متعلقة بالحيازة أم بأصل الحق .

* أن يصدر النائب العام تعليمات حاسمة بمواعيد محددة للنيابة العامة تتولى فيها الفصل فى طلبات منازعات الحيازة .

رد القضاة :

نظرا لتعمد البعض رد القضاة بغير حق ، بغية تعطيل الفصل فى القضايا ، مما أدى الى بطء التقاضى ، فانه يوصى بالآتى :

* زيادة الكفالة التى يتعين أن يدفعها طالب الرد عند تقديم طلبه إلى عشرة أمثالها – فتصبح مبلغ (٢٥٠ج) بدلا من خمسة وعشرين جنيها .

* زيادة الغرامة التى توقع على طالب الرد – عندما تقضى المحكمة برفض طلبه ، أو سقوط الحق فيه ، أو عدم قبوله – الى عشرة أمثالها سواء فى حدها الادنى أو حدها الاقصى ألف جنيه (بدلا من مائة) ، وذلك فضلا عن مصادرة الكفالة . وتتعدد الغرامة بتعدد القضاة المطلوب ردهم .

* التسوية بين التنازل عن طلب الرد ، وبين الحكم برفضه أو سقوط الحق فيه ، أو عدم قبوله ، بعد أن أثبتت الممارسة أن طالبى الرد يلجأون الى التنازل عن طلب الرد بعد تحقيق غرضهم فى الوصول الى تأجيل الدعوى الاصلية ، إدراكا منهم أن المشرع لا يحملهم بأية غرامة عند التنازل عن طلب الرد ، اكتفاء بمصادرة الكفالة.

* وحتى لا يطول أمد نظر الرد ، وبالتالى لا تطول الفترة التى توقفت فيها الدعوى الاصلية يلغى نص المادة ١٦٠ من قانون المرافعات التى تنص على أنه : « يجوز لطالب الرد استئناف الحكم الصادر فى طلبه برد قاضى المواد الجزئية ، أو قضاة المحكمة الابتدائية ، ولو كان موضوع الدعوى مما يحكم فيه نهائيا .. » وذلك بأن يكون الحكم الذى يصدر فى هذه الحالات غير قابل للاستئناف ، وفى مقابل الغاء هذا الاستئناف تكون الجهة التى تنظر مثل هذا الطلب هى احدى دوائر محاكم الاستئناف وليست إحدى دوائر المحاكم الابتدائية .

هذا وقد روعى فى زيادة المبلغ الخاص بالكفالة وبالغرامة الى عشرة أمثالها . ليس فقط مكافحة اللدد فى الخصومة والتظن فى ضمير القاضى ، بل مراعاة قيمة العملة وانخفاضها عما كانت عليه عند وضع قانون المرافعات القائم (فى سنة ١٩٦٨) .

وقد رؤى بمناسبة إعداد مشروع قانون من جانب وزارة العدل بتعديل بعض أحكام قانون المرافعات ، وطلبها إبداء الرأى بشأن ماتضمنه من مواد مقترحة – الاستجابة الى هذا الطلب .

وانتهى الرأى فى ١٩٨٩ /١/٢٣ ، الى أنه علاوة على التوصيات الأصلية السابقة – فانه يوصى بالآتى :

فيما يختص بالتعديلات الموضوعية :

* جعل النصاب الابتدائى للمحكمة الجزئية ألفى جنيه بدلا من

خمسة آلاف جنيه .

* بالنسبة للاقتراح المنصوص عليه فى الفقرة ج من المادة الثانية من المشروع - والخاص بارسال صورة أخرى من الورقة المعلنة الى شخص معلوم عنوانه فى الخارج - رؤى أن يضاف فى المذكرة الايضاحية أن هذا التعديل يسرى على الدعوى كما يسرى على الطعن .

* بالنسبة للاقتراحات الخاصة برد القضاة ، اعترض على عدم قبول رد أحد قضاة المحكمة التى تنظر طلب الرد وذلك باجازة هذا الطلب ، مع زيادة الغرامة فى هذه الحالة عن طلب الرد العادى .

* تنص المادة ١١٠ من قانون المرافعات على أن « المحكمة اذا حكمت بعدم الاختصاص ، فانها تحيل الدعوى الى المحكمة المختصة ، سواء كان عدم الاختصاص محليا أو نوعيا أو متعلقا بالوظيفة ، وأن المحكمة المحال اليها الدعوى تلتزم بهذه الإحالة » . وقد لوحظ لدى الممارسة أن الإحالة فى المسائل المتعلقة بعدم الاختصاص الوظيفى توجد إشكالات كثيرة ، لاسيما بعد أن استقر قضاء مجلس الدولة على عدم الالتزام بالحكم الصادر بالإحالة اليه من القضاء العادى اذا كان الحكم صادرا فى مسألة ليست من اختصاصه ، وخصوصا أنه قد ثارت إشكالات عديدة فى شأن الإحالة للهيئات القضائية التى تعتبر بمثابة محاكم ، ولذلك فيقترح حذف الاختصاص المتعلق بالوظيفة من هذه المادة .

* يقترح تعديل صياغة المادة ٢٥١ من قانون المرافعات الى الوضع الآتى : « ومع ذلك يترتب على الطعن بطريق النقض وقف تنفيذ الحكم الصادر بفسخ عقد الزواج أو بطلانه أو بالطلاق أو التطليق » ، وفى هذه الحالة يحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر الطعن أمام المحكمة مباشرة ، وفى ميعاد لايتجاوز أربعة أشهر من انتهاء المواعيد المنصوص عليها فى المواد ٢٥٨ ، ٢٥٩ ، ٢٦٠ ، من قانون المرافعات ، وعلى النيابة تقديم مذكرة برأيها خلال ثلاثة أشهر .

* بالنسبة للمادة الخاصة بمنازعات الحيازة وهى المادة ٤٥ مكررا فيقترح حذف كلمة « وغيرها » من صياغة المادة ، وإضافة بند خاص يجيز للقاضى المستعجل وقف تنفيذ قرار النيابة الى أن يفصل فى الدعوى .

* أن تعفى الدعاوى التى تدخل فى النصاب الانتهائى للقاضى الجزئى وهو " ٥٠٠ج " من توقيع المحامى ، وذلك امام القاضى الجزئى .

وبالنسبة لمحكمة النقض :

* الموافقة على الاقتراح الخاص بوضع نصاب خاص لمحكمة النقض ووضع نص آخر يقرر أن الدعاوى المجهولة القيمة تكون قيمتها زائدة على هذا النصاب الخاص لمحكمة النقض ، وأن يكون هذا النصاب الخاص لمحكمة النقض هو عشرة آلاف جنيه .

* الموافقة على اقتراح مؤداه الترخيص للخصوم فى الطعن بالنقض فى المواد المدنية والتجارية بأن يقدموا صور الأحكام والمستندات ، وذلك بدون رسوم بدلا من ضم الملف . وأن يكون لغرفة المشورة بمحكمة النقض فى المواد المدنية الحق فى إصدار قرار مسبب اذا كان الطعن قد أقيم على أسباب صدرت بشأنها مبادىء مستقرة لمحكمة النقض لاترى محلا للعدول عنها .

* النظر فى فرض رسوم على الطعون فى الدعاوى العمالية التى ترفع عنها طعون أمام محكمة النقض ، بهدف تخفيف العبء ، بعد أن تبين اطراد الزيادة فى هذه الطعون بسبب كونها معفاة من الرسوم ، مع تنظيم هذا الاعفاء ، بما يحقق مصالح العمال غير القادرين عن طريق النقابات العمالية وغيرها .

* النظر فى استصدار قانون خاص لتعديل قانون المرافعات وقانون ثان لتعديل قانون الاثبات ، وقانون ثالث لتعديل قانون العقوبات ، يختص كل منها بما يرتبط به من مواد مقترحة بالمشروع ، وذلك تحقيقا لحسن الصياغة ، ووضوحها ، وامكان الرجوع - بسهولة ويسر - الى المواد المقترحة أو المعدلة فى مرجعها ومكانها الطبيعى .

النيـــابة العــامة والمســتقبل

تشير مراجع التاريخ المصرى الى وجود جذور لنظام النيابة العامة فى مصر القديمة ، متمثلا فى وظيفة نائب الملك ، فى الأسرة الثانية عشرة ، الذى كان يتولى أعمال التحقيق ، وتوجيه الاتهام ، وتطبيق نصوص القانون .

وفى مصر الاسلامية – وحتى بداية القرن التاسع عشر – كان والى المظالم والمحتسب يباشران بعض الدعاوى الجنائية فيما يشبه وظيفة النيابة العامة ، فى نطاق التحقيق والاتهام .

أما فى العصر الحديث فقد نشأ نظام النيابة العامة مع انشاء المحاكم الاهلية سنه ١٨٨٣ . ثم توالت على هذا النظام تشريعات متعاقبة ، كان آخرها القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ والمعدل بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٤ .

وتخلص نصوص التشريعات ومضامينها فى : أن النيابة العامة فى مصر شعبة من الهيئة القضائية ، تختص بصفة أصلية ، دون غيرها برفع الدعوى الجنائية ومباشرتها أمام القضاء الجنائى ، هذا فضلا عن قيامها بالتحقيق الجنائى ، ومن ثم فالنيابة العامة هى المهيمنة على ضمان تطبيق القانون ، والرقيبة على شرعية الأعمال والتصرفات فى الدعوى الجنائية .

غير أنه بمراجعة التشريعات الخاصة بالنيابة العامة ، والمدعى العام الاشتراكى ، والنيابة الادارية ، وغيرها – يظهر بوضوح : وجود ازدواج فى هذه التشريعات التى تحكم فى الغالب مسالة واحدة ، بينما تقتضى القاعدة الأساسية فى الصياغة التشريعية عدم جواز تعدد التشريعات التى تحكم المسالة الواحدة والتصرف الواحد ، تفاديا لحدوث الازدواج .

ولما كان المركز القانونى للنيابة العامة فى مصر ، قد استقر كجزء من السلطة القضائية مع تمتعها بضمانات وحصانات قضاء « الحكم » ، فقد أعد هذا التقرير الذى يتضمن وسائل النهوض بالنيابة العامة فى المستقبل ، حتى يمكن أن تقوم بدورها فى حماية القانون والشرعية ، بكل الاستقلال والحيدة والموضوعية .

أولا : ازالة العوائق أمام النيابة العامة نتيجة الازدواج مع بعض الأجهزة :

أ– ازدواج بين النيابة العامة والمدعى الاشتراكى :

منذ أنشىء نظام المدعى الاشتراكى فى مصر قامت خلافات فى بعض الأمور بينه وبين النيابة العامة ، مما يؤثر بطبيعة الحال على حسن سير العمل ، وعلى الوصول الى العدالة المرجوة . ومن أمثلة هذه الخلافات أن الفقرة الثالثة من المادة (١٦) من قانون حماية القيم من العيب رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ تنص على أنه « لايجوز اقامة الدعوى الجنائية عن أى من الأفعال المنصوص عليها فى هذا القانون الا بناء على طلب من المدعى العام الاشتراكى » .

وقد أدى وجود هذا النص الى ان تمتنع النيابة العامة عن اتخاذ أى اجراء من اجراءات التحقيق فى هذه الأفعال الا بعد صدور هذا الطلب من المدعى الاشتراكى ، الأمر الذى غل يد النيابة العامة عن مباشرة التحقيق فى الجرائم المنصوص عليها فى قانون حماية القيم من العيب الا بعد أن يصدر طلب بذلك من المدعى الاشتراكى ، مما يؤثر بطبيعة الحال على حسن سير العمل ، لتعارضه مع ما تتطلبه مواجهة الجرائم

عادة من سرعة البدء فى تحقيق وقائعها وضبط أدلتها واتخاذ الاجراءات التى يوجبها القانون حيال مرتكبيها .

ومن الأمور التى تثير الخلاف بسبب هذا الازدواج بين الجهازين ، أن المادة ٢٠٨ مكررا (أ) من قانون الاجراءات الجنائية تجيز للنائب العام – اذا قامت من التحقيق دلائل كافية على جدية الاتهام فى بعض الجرائم ، ومنها جرائم المال العام – أن يصدر أوامره بمنع المتهم من التصرف فى أمواله أو ادارتها ، أو غير ذلك من الاجراءات التحفظية ، وكذلك بالنسبة لأموال زوج المتهم وأولاده القصر التى لم يثبت أنها آلت إليهم من غير مال المتهم . وفى الوقت ذاته هناك نصوص تخول المدعى العام الاشتراكى سلطة منع الشخص – وزوجه وأولاده القصـــر أو البالغين – من التصرف فى أموالهم ، أو إدارتها ، إذا تجمعت لديه دلائل قوية على أن هذا الشخص قد أتى أفعالا معينة حددتها المادتان ٢ و٣ من قانون تنظيم فرض الحراسة رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ ومن بينها العديد من الجرائم التى تقع على المال العام ، والتى يختص النائب العام فى صددها بإصدار أمر المنع من التصرف . والادارة ، إعمالا للمادة ٢٠٨ مكررا من قانون الاجراءات الجنائية ، وهذا الازدواج يؤثر بطبيعة الحال على حسن سير العمل ويوقع أضرارا بالعدالة .

ولقد تعددت الآراء فى تحديد الوسائل التى من شأنها منع هذا الازدواج . فقد نادى رأى بالإبقاء على جهاز المدعى الاشتراكى ، مع العمل على تقصى النصوص التى توجد ازدواجا بين عمله ، وبين النيابة العامة ، بحيث تعدل هذه النصوص تعديلا يمنع هذا الازدواج ، ويمنع الاشتباك بين الاختصاصين ، وينادى هذا الرأى أيضا بأنه لكفالة الضمانات للمتهمين الذين يقدمون للمدعى العام الاشتراكى ، فانه يتعين النص على أن تصرفاته يجب أن تصب فى القضاء العادى ، وليس فى محكمة القيم ، التى يتعين النص على الغائها بحسبانها قضاء استثنائيا وفى هذا ضمانة كافية للوصول الى العدالة ، وفى إبقاء المدعى الاشتراكى – على الوجه سالف الذكر – تطبيقا لمواد الدستور التى تنص على ذلك .

ورأى آخر : نادى بأن تقتصر مهمة المدعى الاشتراكى على اختصاصات سياسية فقط .

ورأى ثالث : نادى بتعديل الدستور وبالغاء المدعى الاشتراكى ،ليس فقط لأن وجوده ينطوى على ازدواج مع النيابة العامة لا لزوم له ولا ضرورة تقتضيه ، بل ان عمله يفتقر الى الضمانات التى تطمئن المتهمين وذلك بحسبانه يتبع جهازا سياسيا وهو مجلس الشعب وليس جهازا قضائيا . وأن مايقوم به من أعمال يمكن أن تقوم بها النيابة العامة بحسبانها الجهة المنوط بها أمانة الدعوى العمومية فى الدولة ، ولاضرورة لأن يشاركها فى ذلك جهاز لا يتمتع بمثل الضمانات القضائية التى تتمتع بها .

ب – الازدواج بين النيابة العامة والنيابة الادارية :

أوضح مايبدو من هذا الازدواج ان التبليغ بالواقعة الادارية التأديبية كثيرا ما يتضمن وقائع أخرى جنائية ، وقد يستغرق الأمر لفترة طويلة حتى تخطر النيابة العامة بوقائعها ، فتكون كثير من المعالم الجنائية قد زالت ، مع مافى ذلك من أضرار بالغة بسير التحقيق وبالعدالة . ولقد تعددت الآراء أيضا بالنسبة للوسائل التى تؤدى لمنع هذه الازدواج وتلا فى ذلك العيب .

فقد نادى رأى بأن العلاج يكون بالتوحيد ، فلا يكون هناك سوى النيابة العمومية تحمى الشرعية الادارية وتحمى الشرعية الجنائية ، فعند تبليغ الواقعة الى النيابة العامة تحقق جميع جوانبها الادارية منها والجنائية ، ويأخذ كل منهما سبيله الى التصرف ، بعد أن يتم تحقيق الأمرين جميعا منذ البداية .

ونادى رأى بالإبقاء على النيابة الادارية لأن اختصاصاتها قد تعددت وأصبح من حسن سير الأمور أن تتولى تلك النواحى جهة متخصصة ، لما فى التخصص من مزايا لايجوز انكارها . أما القول بتأخير تبليغ النيابة العامة فيما لو تضمن الأمر بعض النواحى الجنائية

الى جانب الشق الادارى فيمكن علاجه بتعليمات ادارية ، توجب على عضو النيابة المحقق أن يبادر فورا بتبليغ النيابة بالشق الجنائى فور اكتشافه .

ثانيا: استكمال الضمانات الوظيفية للنيابة العامة :

إن المشرع منذ صدور القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٤ معدلا لقانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ قد خطا خطوة هائلة فى شأن النيابة العامة ، وهى تقرير حصانة عدم القابلية للعزل لرجال النيابة العامة - عدا معاونى النيابة - وفى هذا تدعيم حقيقى لاستقلال النيابة العامة ، اذ تنص المادة ٦٧ من قانون السلطة القضائية - بعد تعديلها بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٤ - على أن « رجال القضاء والنيابة العامة - عدا معاونى النيابة - غير قابلين للعزل » . والحق أن مد الحصانة القضائية الى رجال النيابة العامة لايحصن رجل النيابة فقط ، بل يقوى من حصانة القاضى أيضا اذ يمنع التحايل على عزل القضاة عن طريق نقلهم الى النيابة العامة .

وحتى تؤتى هذه الميزة الكبيرة ثمارها يصبح من المستحسن العناية برجال النيابة ، وتقرير بعض الأمور فى شأنهم عند بدء تعيينهم ، حتى يصونوا هذه الميزة عندما يتدرجون فى وظائفهم الأعلى ، كما أن استكمال هذه الميزة يقتضى وضع الضمانات التكميلية للنائب العام وباقى رجال النيابة العامة ، وفى هذا الخصوص نعرض لبعض الأوضاع الوظيفية الآتية التى تعزز الضمانات للنيابة العامة :

أ- بالنسبة للمعينين الجدد فى النيابة : رؤى تقرير أوضاع تضمن لهم تحرى تدريبهم علميا ورقابتهم سلوكيا . على أن يكون التعيين بالنسبة لمعاون النيابة تعيينا تحت الأختبار لمدة أقلها سنة وأقصاها سنتان ، ويسبق التعيين الحاقة بالدراسة - على وجه التفرغ - بالمركز القومى للدراسات القضائية لمدة سنة ، يتم خلالها تقييم دقيق له من الناحيتين العلمية والمسلكية ، وفى نهاية السنة يحرر عن كل عضو تقرير بتقييم شامل يتناول نواحيه العلمية والمسلكية ، ويعرض هذا التقييم على لجنة قضائية تصدر قرارها فى شأن هذا العضو بأحد أمور ثلاثة هى : إما تثبيته فيستمر عندئذ فى وظيفته ، وإما بعدم تثبيته فعندئذ لا يستمر فى وظيفة النيابة العامة ، وإما بمنحه فرصة لمدة سنة أخرى للدراسة فى المركز القومى للدراسات القضائية ، وعندئذ يتخلف فى ترتيب أقدميته عن زملائه الذين ثبتوا فى وظائفهم فيما لو رؤى تثبيته بعد انتهاء هذه السنة ، وفقا لما يكشف عنه تقرير التقييم الذى يقدم عنه ثانية للجنة سالفة الذكر .

ب- التأديب والوقف : كذلك فان الحصانة القضائية أصبحت تفرض مراجعة علاقة النيابة العامة بوزير العدل ، فعلى ضوء التعديل الجديد الذى أدخله القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٤ لم تعد تبعية أعضاء النيابة لوزير العدل مبررة ، كما أن هذا التعديل لم يعد يواكب ما هو مقرر حاليا من تقييد رفع الدعوى التأديبية على أعضاء النيابة بطلب من وزير العدل وحده دون سواه ، وكذلك فانه يتعارض مع الحق المقرر حاليا للوزير فى وقف أعضاء النيابة بمقتضى المادة ١٢٩ من هذا القانون ، ولذلك رؤى أن تتوحد صياغة النصوص الخاصة بالتبعية لوزير العدل فى التأديب والوقف بين النيابة العامة والقضاء ، بحيث تنسق النصوص الواردة فى هذا المنحى بالنسبة للقضاة مع النصوص الخاصة بالنيابة العامة .

ج - تعيين النائب العام بعد أخذ رأى مجلس القضاء الأعلى : لا جدال فى أن عدم القابلية للعزل التى قررها القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٤ لرجال النيابة العامة بما فيهم النائب العام هى تدعيم حقيقى لاستقلال النيابة العامة ، وذلك يجعل أعضاء النيابة العامة هم والقضاء سواء فى هذا المنحى ، بيد أن تقليص دور مجلس القضاء الأعلى فى تعيين النائب العام ينقص من أهمية ما أحرزه من سبق فى هذا المجال بمنح الحصانة له فى منصبه ، والأولى بالاتباع أن يكون تعيين النائب العام - كالشأن بالنسبة لرئيس محكمة النقض وهو رئيس مجلس القضاء الأعلى - بعد أخذ رأى هذا المجلس .

ثالثا: عمل دورات تدريبية دراسية لرجال النيابة :

لاريب أن دراسات خريج الحقوق لا تكاد تفيه مجابهة متطلبات أداء رسالة النيابة العامة على تنوعها وتعدد مناحيها ، ولايقبل أن تكل الدولة إليه أمر المواطنين ، وأن تجعله قواما على حرياتهم وأموالهم ، وهو يشكو من معرفة قاصرة ، أو خبرة غير كافية ، ولا يحاج فى ذلك بأن ممارسة العمل ستكمل ما نقصه من معرفة وخبرة ، فلايجوز أن تستباح حقوق المواطنين لتكون مجال تدريب لاستكمال معرفة ناقصة أو لترشيد خبرة

قليلة ، ومن ثم فان التأهيل لعضو النيابة العامة بإعداده لتولى رسالته الجليلة ، هو من التزامات الدولة الهامة نحو المواطنين . وقد كان انشاء المركز القومى للدراسات القضائية بالقرار الجمهورى رقم ٣٤٧ لسنة ١٩٨١ هو بمثابة وفاء من الدولة بهذا الالتزام .

وقد عقدت بهذا المركز ثمانى دورات تدريبية لأعضاء النيابة العامة الجدد، مدة كل منها عام ، وأثبت العمل أن هذه الدورات أثمرت عن تخريج دفعات على مستوى عال من الكفاءة والتمرس ، تفوقوا به على غيرهم ممن لم يتلقوا تدريبا مبدئيا فى مستهل حياتهم القضائية ، ومازال المركز يؤدى دوره فى التكوين المبدئى ، اسهاما فى رفعة شأن النيابة العامة ، ورقيا بمدارك المعرفة لدى رجالها ، وترشيدا لهم بأعمق مواطن الخبرة .

الا أنه لاينبغى اغفال ماطرأ على الجريمة والإجرام من أبعاد جديدة تمثلت فى الزيادة الضخمة لبعض الجرائم الاقتصادية مثل التهرب من الضرائب ، والاتجار فى العملة ، والتحويلات غير المشروعة ، وكذلك انتشار جرائم الاتجار بالوظيفة العامة ، واستعمالها فى أغراض الكسب الخاص ، بالإضافة الى كثرة جرائم الاعتداء على المال العام ، وذيوع الاجرام المنظم الذى حقق فى العقود الأخيرة امتدادا جغرافيا وتنسيقا دوليا ، فى مجال انتاج العقاقير المخدرة ، والسموم البيضاء ، وتصديرها ، على نحو يجعل من اكتشاف الجرم وتحديد مرتكبه أمرا بالغ الصعوبة .

ولاجدال فى أن هذه المتغيرات التى طرأت على الاجرام المعاصر تؤدى على نحو خطير الى زيادة العبء الملقى على كاهل النيابة العامة ، وتستلزم إعدادا خاصا لرجالها ، يواجهون به تحديات تلك المتغيرات ، لا يصلح فيه الإعداد المبدئى ، بل يستوجب تدريبا متجددا ومتخصصا ، يلزم لنجاحه التعاون الفعال على الصعيد القومية والاقليمية والدولية ، بحيث ينبغى أن توثق صلات المركز القومى للدراسات القضائية بمعاهد الأمم المتحدة لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين ، ومعهد الأمم المتحدة لبحوث الدفاع الاجتماعى ، والمشاركة المستمرة فى مؤتمرات الأمم المتحدة المعنية بالجريمة والإجرام ، وكذلك التعاون مع المنظمات الحكومية الدولية فى هذا المجال .

ويبدو مما سلف أن الحاجة ماسة الى تنظيم دورات تدريبية متقدمة ، وتخصصية ، ودراسية ، لأعضاء النيابة العامة ، ينهض بها المركز القومى للدراسات القضائية ، وتلتزم الدولة بتوفير الامكانات المادية والمالية التى يحتاج اليها المركز لتحقيق هذا الغرض والتى يعتبر استثمارها فى هذا المجال خير استثمار ، عائده مواجهة الجريمة التى تستنزف موارد الدولة وتعوق خطط التنمية ، وكذلك اقامة العدل ، وفرض سيادة القانون .

ويبين مما تقدم أن هذه الدورات التدريبية الدراسية واضحة الفائدة ، وكبيرة الأثر فى سير العمل بالنيابة العامة ، والنهوض بالمستوى العلمى لرجالها ، ومسايرتهم التطورات العلمية الحديثة . واذا كانت هذه المزايا لاتبدو فى كمالها إلا اذا وضع الحافز الذى يدفع رجل النيابة الى السعى لهذه الدراسات الكبيرة الفائدة ، فقد رؤى أن يتمثل هذا الحافز فى جعل نتائج الدراسة أحد عناصر تقدير كفاية الدارس ، بحيث ينص فى قانون السلطة القضائية على أن : تعتبر نتيجة الدراسة فى هذه الدورات التدريبية الدراسية أحد العناصر التى تدخلها إدارة التفتيش فى اعتبارها عند تقدير كفاية الدارس عند الترقية .

وفى شأن تحديد المرحلة التى ينخرط فيها رجل النيابة فى تلك الدورات ، رؤى أن تكون بعد سنوات من تعيينه حيث يكون قد انقضى وقت على دراسته التى أعقبت التعيين . فتعمل الدورة الدراسية لعضو النيابة عندما يبلغ سن الصلاحية لتعيينه قاضيا ممن ينتظر أن تشملهم الحركة القضائية للتعيين فى وظيفة قاض أو ما يعادلها من وظائف النيابة العامة .

رابعا : انشاء نيابة مدنية لتحضير بعض القضايا وابداء الرأى فيها :

لوحظ أن القضايا أمام المحاكم تمكث فترة طويلة من الزمن فى

تحضيرها وتجهيز المستندات والمذكرات ، وذلك بسبب انعقاد المحكمة فى أيام معينة من الاسبوع فقط ، فاذا اقتضى التحضير عدة تأجيلات بين إعداد مستند والرد عليه ، وإعداد مذكرة والرد عليها ، فان ذلك يستنفد غالبية العام القضائى . وتكون النتيجة أن تكتظ جلسات هذه المحاكم بالقضايا التى لا تزال غير مهيأة للفصل فيها والتى تنتقل من جلسة الى أخرى لاستكمال تحضيرها . وقد رؤى أنه من الأنسب أن تسند هذه المهمة الى أحد رجال النيابة ممن هم فى درجة معادلة لدرجة القاضى ، اذ يكون التحضير امامه أكثر سهولة وسرعة ، لأنه سيتمكن - بحكم حضوره لمكتبه يوميا - من متابعة تجهيز المستندات والمذكرات فى فترات متقاربة فضلا عن تمكنه من مساعدة الخصم على احضار ما يكون لديه من مستندات فى جهات حكومية عن طريق الاتصال السريع لإعدادها . مع ملاحظة أن وكيل النيابة الذى سيقوم بتحضير ، الدعوى هو وكيل نيابة فرد ، فى حين أن المحكمة تقوم بالتحضير مجتمعة بأعضائها الثلاثة ، وعلى فترات متباعدة بحكم طبيعة عملها كما أوضحنا .

وقد رؤى ألا تمتد مهمة نيابة تحضير القضايا الى كل الدعاوى ، بل تقتصر على بعض القضايا الكبيرة الأهمية ، وأمام المحاكم الكلية فقط دون باقى المحاكم . وهكذا يتمكن وكيل نيابة واحد من توفير جهد يقوم به حاليا ثلاثة قضاة لذلك فانه يجب انشاء نيابة لتحضير الدعوى ، وابداء الرأى فيها أمام المحاكم الكلية من رجال النيابة العامة ممن هم فى درجة معادلة لدرجة قاض على الاقل ، وتقتصر هذه المهمة على القضايا ذات الأهمية وهى : (١) القضايا التى تكون قيمتها عشرة آلاف من الجنيهات على الأقل .(٢) القضايا التى يدخلها قانون المرافعات فى الاختصاص الاستثنائى للمحكمة الكلية كقضايا الافلاس .(٣) دعاوى الاخلاء بالنسبة للأماكن التى ينطبق عليها قانون ايجار الأماكن لخطورة آثارها . (٤) دعاوى الحيازة لدقتها . (٥) القضايا التى يرى وزير العدل اضافتها بقرار يصدره .

خامسا : انشاء دور للاستجواب ، تكون فى كنف النيابة وحدها :

الجدير بالتأمل من خلال ممارسة النيابة العامة للتحقيق فى بعض القضايا الهامة التى تمس كيان الدولة كمحاولات قلب نظام الحكم ، أو تكوين جمعيات ومؤسسات لمناهضة النظام الاجتماعى للدولة - أن هذه القضايا عادة يتعدد فيها المتهمون والمستجوبون بكثرة ، بحيث يتعذر أن توجد الأماكن الملائمة للتحقيق فى كنف النيابة العامة وحدها بعيدا عن أى مؤثرات ، وفى كثير من الأحيان عندما تبدأ المحاكمات فى أمثال هذه القضايا تتعدد الدفوع ببطلان الاستجوابات لوقوعها تحت تأثير الاكراه ولحصولها فى غير أماكن دور القضاء التى ماكانت لتتسع لإجراء التحقيق على وجه مرض ، ولاسبيل لتدارك هذا الأمر فى المستقبل الا بانشاء دور للاستجواب تابعة للنيابة العامة وتحت سيطرتها الكاملة ، يتوافر فيها تعدد الأماكن ، والفصل بين المستجوبين وعدم الاتصال بهم ، حتى يتم التحقيق بعيدا عن أى تأثير من أية جهة كانت ، وفى كنف النيابة العامة وحدها ، متوافرة له كافة الضمانات، وهو مايساعد على تحقيق العزلة على وجهها الاكمل ، ويوفر الضمانات للمتهمين ، ويسهل مهمة القضاء بالاقلال من فرص إبداء أمثال الدفوع التى أشرنا اليها فيما تقدم .

سادسا : انشاء الشرطة القضائية :

وهى من الأمور التى تساعد النيابة الى حد بعيد على حسن أداء مهمتها ، وعلى سرعة الوصول بالتحقيقات الى هدفها ، تحقيقا للعدالة على وجه ميسر .

وليس معنى انشاء هذه الشرطة ، نزع الضبطية القضائية من غيرهم من رجال الشرطة بل تظل صفة الضبطية القضائية للجميع ، وانما ينتدب من بين رجال الشرطة فريق يسمى الشرطة القضائية ، يخصص لأعمال النيابة العامة مثل تنفيذ الاحكام ، والقيام بأعمال الضبطية القضائية ، وحفظ النظام فى دور المحاكم والنيابة، واستيفاء ماتطلب النيابة العامة استيفاءه فى المحاضر التى تعرض عليها ، والاشراف على الأماكن التى تعد خصيصا للمحبوسين احتياطيا ، وذلك تحت الرقابة المباشرة للنيابة العامة . ويكون حكم رجال الشرطة القضائية حكم أى موظف منتدب من جهة الى جهة أخرى ، ويصدر بهذا الانتداب للعمل فى الشرطة القضائية قرار من وزير العدل بناء على ترشيح من وزارة الداخلية .

التوصيات

فى ضوء ماتقدم ، وما دار حوله من مناقشات فى اجتماع المجلس، يوصى بالآتى :

* إسناد الاختصاص المقرر للمدعى العام الاشتراكى بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ الى النيابة العامة .

* إعادة النظر فى جدوى بقاء قانون حماية القيم من العيب ، مع مايقتضيه ذلك من الغاء محكمتى القيم ، واسناد اختصاصهما للقضاء العادى .

* إدماج النيابة الادارية فى النيابة العامة ، واسناد مباشرة الدعوى التأديبية للنيابة العامـــة ، بحيث تباشر الشرعية الجنائية والشرعية التأديبية .

* أن يكون تعيين معاون النيابة تحت الاختبار لمدة أقلها سنة ولاتزيد على سنتين ، ويعقب التعيين إلحاقه للدراسة على وجه التفرغ بالمركز القومى للدراسات القضائية لمدة سنة ، يحرر عنه فى نهايتها تقرير تقييم شامل ، يتناول نواحيه العلمية والمسلكية ، ويعرض على لجنة قضائية تصدر قرارها فى شأن هذا العضو بأحد أمور ثلاثة هى : إما تثبيته فى وظيفته ، وأما عدم تثبيته ، وانما بمنحه فرصة أخرى لمدة سنة يقضيها فى الدراسة بالمركز القومى للدراسات القضائية .

* استكمال الضمانات الوظيفية لرجال النيابة ، بوضع نصوص لهم للتأديب والوقف والتبعية لوزير العدل ، مماثلة للنصوص المقررة لرجال القضاء ، وتعيين النائب العام بعد أخذ رأى مجلس القضاء الأعلى .

* عمل دورات تدريبية دراسية لرجال النيابة العامة ، عندما يبلغون سن التعيين لوظائف القضاة ممن ينتظر أن تشملهم الحركة القضائية للتعيين فى وظيفة قاض ومايعادلها من وظائف النيابة العامة ، وتعتبر هذه الدورات التدريبية الدراسية أحد العناصر التى تدخلها إدارة التفتيش فى اعتبارها ، عند تقدير كفاية الدارس عند الترقية .

* انشاء نيابة مدنية لتحضير بعض القضايا ذات الأهمية الخاصة أمام المحاكم الكلية وابداء الرأى فيها وهى :

– القضايا التى تكون قيمتها عشرة آلاف جنيه على الأقل .

– القضايا التى تدخل فى الاختصاص الاستئنائى للمحكمة الكلية لقضايا الافلاس .

– دعاوى الاخلاء بالنسبة للأماكن التى ينطبق عليها قانون ايجار الأماكن .

– دعاوى الحيازة .

– القضايا التى يرى وزير العدل اضافتها بقرار يصدره .

* انشاء دور للاستجواب تابعة للنيابة العامة يتوافر فيهاتعدد الأماكن ، والفصل بين المستجوبين ، وعدم الاتصال بهم حتى يتم التحقيق ، وذلك تحت كنف النيابة العامة وحدها .

* انشاء الشرطة القضائية – التابعة لوزارة العدل – من مجموعة من رجال الشرطة يعاونون النيابة العامة فى بعض المهـــام التى تسندها اليها .

إطلاق حق النيابة العامة فى رفع الدعوى الجنائية

تختص النيابة العامة دون غيرها بموجب أحكام قانون السلطة القضائية برفع الدعوى العمومية ومباشرتها ، مالم ينص القانون على غير ذلك ، باعتبارها خصما عادلا يمثل المجتمع ، ويسعى الى إقرار العدل وتحقيق سيادة القانون .

ان القانون يقيد حق النيابة العامة فى تحريك الدعوى الجنائية بثلاثة قيود هى : الشكوى : وقصد بها حماية صالح المجنى عليه الشخصى ، والاذن : وقد أريد به حماية شخص معين ، ينتسب الى احدى الهيئات التى قد يكون فى رفع الدعوى عليه مساس بمالها من استقلال ، والطلب

: وهو يصدر من هيئة عامة بقصد حمايتها ، سواء بصفتها مجنيا عليها ، أو بصفتها أمينة على مصالح الدولة العليا .

ومايسرى على النيابة العامة من هذه القيود ، يسرى على المحكمة ، وعلى المدعى بالحقوق المدنية كلما جاز لأى منهما تحريك الدعوى الجنائية مع ملاحظة أن رفع هذا الأخير الدعوى المباشرة أمام المحكمة هو بمثابة شكوى .

وهذه القيود المذكورة تستوجب دراستها للوقوف على مايحقق منها الغاية التى تتغياها السياسة الجنائية – بحسبانها فرعا للسياسة العامة للدولة – ألا وهى المصلحة العامة التى هى الأساس المفترض لهـذه القيود ، وان كانت هذه المصلحة قد تهدف الى حماية المجنى عليه أو العائلة أو الأسرة ، أو حماية المتهم ، أو حماية إحدى الهيئات أو المصالح أو الجهات .

وأسفرت الدراسة فى مجال تعليق رفع الدعوى الجنائية على طلب يقدم من جهات معينة فى الجرائم التى تقع ضد هيئة من الهيئات النظامية ، أو مصلحة عامة ، أو جهة أجنبية ، عما يلى :

القرار الجمهورى بالقانون ٩٧ لسنة ١٩٦٩ :

طبقا للمادة الأولى من القرار بقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٩ بتنظيم العمل لدى جهات أجنبية بالنسبة لوظائف معينة – المعدل بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٣ – لا يجوز للوزراء ونواب الوزراء ومن فى درجتهم أن يعملوا لدى الحكومات ، أو المؤسسات الاجنبية باشكالها المختلفة ، أو لدى الأجانب ، أو أن يقوموا بأى عمل لحساب تلك الجهات ، خلال السنوات الخمس التالية لترك مناصبهم ، ويجوز الاستثناء من هذا الحظر بقرار من رئيس الجمهورية . وتجيز المادة ٢ من القرار بقانون لرئيس الجمهورية – بقرار منه – اضافة وظائف أخرى يخضع شاغلوها بعد انتهاء عملهم بها لأحكام هذا القانون . وتنص المادة ٣ مكررا من القرار بقانون على أنه " لايجوز رفع الدعوى الجنائية بالنسبة الى الجريمة المنصوص عليها فى المادة الأولى إلا بناء على اذن من وزير الداخلية أو من يندبه لذلك " .

وقد رأى المجلس أن هذا القرار بقانون لا ضرورة لبقائه ، ذلك بأن المادة الأولى من القرار بقانون رقم ١٧٣ لسنة ١٩٥٨ باشتراط الحصول على إذن قبل العمل بالهيئات الأجنبية – المعدلة بالقانون رقم ٦ لسنة ١٩٧٢ – تحظر على كل شخص يتمتع بجنسية جمهورية مصرالعربية أن يتعاقد للعمل أو يعمل فى حكومة أو شركة أو هيئة أو مؤسسة أو منظمة دولية أو أجنبية أو فرع أو مكتب لها دون أن يحصل على إذن سابق من وزير الداخلية ، سواء كان هذا العمل بأجر أو بمكافأة أو بالمجان . كما توجب المادة الرابعة من هذا القرار بقانون على كل مصرى ، ممن لم يكن يسرى فى شأنهم القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٦ باشتراط الحصول على اذن قبل العمل بالهيئات الأجنبية (الذى حل محله القرار بقانون رقم ١٧٣ لسنة ١٩٥٨) واذا تعاقد أو كان يعمل فى خدمة احدى الهيئات المشار اليها فى المادة الأولى أن يتقدم بطلب الإذن المشار اليه خلال ستة أشهر . وتنص المادة ٦ من ذات القرار بقانون على أنه لايجوز رفع الدعوى الجنائية بالنسبة الى الجريمة المذكورة فى المادة ٥ منه – وهى الخاصة بمخالفة احكام المادتين الأولى والرابعة – إلا بناء على اذن من وزير الداخلية أو من يندبه لذلك .

وبررت المذكرة الايضاحية للقرار بقانون المذكور تعليق حق رفع الدعوى الجنائية بالنسبة الى تلك الجريمة على إذن وزير الداخلية بمقتضيات المصالح العليا للدولة ، وما تتميز به هذه الجريمة من طابع خاص وصلة وثيقة بالأمن العام .

ولما كانت نصوص القرار بقانون رقم ١٧٣ لسنة ١٩٥٨ آنفة الذكر فيها ما يغنى عن القرار بقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٩ بتنظيم العمل لدى جهات أجنبية بالنسبة لوظائف معينة ، فضلا عن أن النصوص التى تجرم إفشاء أسرار الدولة وما أشبه فيها العقاب الكافى ، فقد رأى المجلس الغاء القرار بقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٩ .

الفقرة الثالثة من المادة ١٦ من القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠:

تنص الفقرة الثالثة من المادة ١٦ من قانون حماية القيم من العيب الصادر بالقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ على أنه " لا يجوز إقامة الدعوى الجنائية عن أى من الأفعال المنصوص عليها فى هذا القانون إلا بناء على طلب المدعى العام الاشتراكى " . ولما كانت المادة ٢ من هذا القانون قد أوضحت أنه يقصد بالقيم الأساسية – التى يعتبر الخروج عليها عيبا يرتب المسئولية السياسية – المبادىء المقررة فى الدستور والقانون التى تستهدف الحفاظ على حقوق الشعب وقيمه الدينية ، والمقومات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والاخلاقية ، والحفاظ على الطابع الأصيل للأسرة المصرية ، وما يتمثل فيه من قيم وتقاليد . وحماية الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى ، فان ذلك كله يستوجب إطلاق يد النيابة العامة فى رفع الدعوى باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل فى رفع الدعوى الجنائية . الامر الذى يستوجب معه الغاء الفقرة الثالثة من المادة (١٦) من قانون حماية القيم من العيب المذكور ، والقضاء على الازدواجية القائمة حاليا بين كل من جهاز المدعى العام الاشتراكى والنيابة العامة .

التعديلات التى ادخلت على المادة ١٤ من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٦ :

تفرض المادة ١٤ من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٦ بتنظيم التعامل بالنقد الأجنبى – المعدل بالقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٨٠ – فى فقرتها الأولى عقوبة لمخالفة أحكام القانون ، أو الشروع فى مخالفتها ، أو مخالفة القواعد المنفذة لها ، وتوجب ضبط المبالغ والأشياء محل الدعوى فى جميع الأحوال ، والحكم بمصادرتها ، كما توجب ان لم تضبط – الحكم بغرامة إضافية تعادل قيمتها ، وطبقا لماتنص عليه باقى فقراتها لا يجوز رفع الدعوى الجنائية بالنسبة الى الجرائم التى ترتكب بالمخالفة لأحكام هذا القانون ، أو القواعد المنفذة لها ، أو اتخاذ اجراء فيها – فيما عدا مخالفة المادة (٢) الخاصة باسترداد قيمة البضاعة المصدرة – إلا بناء على طلب الوزير المختص ، الذى تتبعه وكالة الوزارة للنقد الأجنبى ، أو من ينيبه . وللوزير المختص أو من ينيبه ، فى حالة عدم الطلب ، أو فى حالة تنازله عن الدعوى الى ما قبل صدور حكم نهائى فيها ، أن يتخذ أحد الاجراءات الآتية :

– أن يصدرقرارا بالتصالح مقابل تنازل المخالف عن المبالغ والأشياء موضوع الجريمة الى خزانة الدولة.

– أن يصدر قرارا بعرض الصلح على المخالف مقابل أيلولة المبالغ ، أو الأشياء المضبوطة الى خزانة الدولة ، أو أداء تعويض يعادل قيمتها بحسب الأحوال ، فاذا لم يعارض المخالف فى هذا القرار– بطلب يقدمه الى الوزير المختص أو من ينيبه خلال ثلاثين يوما من تاريخ اعلانه به أو نشره – اعتبر ذلك بمثابة موافقة منه على الصلح الذى تضمنه ذلك القرار . ويكون القرار الصادر فى هذا الشأن بمثابة سند تنفيذى ، ويترتب على المعارضة الغاء هذا القرار . ويتم تقدير قيمة الأشياء موضوع الجريمة ، وتنظيم طريقة الاعلان أو النشر ، طبقا للقواعد والاجراءات التى يصدر بها قرار من الوزير المختص .

ويجوز للوزير المختص أو من ينيبه طلب رفع الدعوى الجنائية ، أو استمرار السير فيها بحسب الاحوال وذلك فى حالة رفض التصالح طبقا للبند(أ) ، أو فى حالة المعارضة فى قرارعرض الصلح طبقا للبند (ب) .

– أن يصدر قرارا بالتصرف فى المبالغ أو الأشياء موضوع الجريمة ، سواء بردها الى أصحابها أو ببيعها لحسابهم ، وفقا للشروط والاجراءات التى تصدر بقرار من الوزير المختص .

وصدر قرار وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية رقم ١٣٤ لسنة ١٩٨٣ بتنفيذ بعض أحكام القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٦ ونص على أن يتم نشر القرار الصادر بعرض الصلح على المخالف فى لوحة خاصة تعد برئاسة قطاع النقد الأجنبى بالوزارة ، ويستمر النشر لمدة ثلاثين يوما من تاريخ صدور القرار .

وقد أخذ المشرع بمبدأ تعليق حق رفع الدعوى الجنائية فى الجرائم

المشار اليها على طلب الوزير المختص من بعض التشريعات ، ومنها التشريع الفرنسى الصادر فى ٣٠ مايو سنة ١٩٤٥.

وقد كانت الفقرة الثالثة من المادة ١٤ من القانون - قبل تعديلها بالقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٨٠ - تجيز للوزير المختص أو من ينيبه فى حالة عدم طلب رفع الدعوى أو فى حالة التنازل عنها الى ماقبل صدور الحكم فيها - أن يصدر قرارا بالتصالح مقابل مصادرة المبالغ والأشياء موضوع الجريمة ، وأصدرت المحكمة العليا بتاريخ ١٩٧٨/٣/٤ فى طلب التفسير رقم ١٠ لسنة ٨ ق تفسيرا لتلك المادة ، جاء فيه أنها لم تخول الوزير المختص أو من ينيبه حقوقا أخرى فى غير الأحوال المشار اليها فيها ، وذلك خلافا لما كانت تقضى به المادة ٩ المقابلة فى قانون النقد الملغى رقم ٨٠ لسنة ١٩٤٧ من أنه فى حالة عدم الاذن برفع الدعوى يجوز للوزير أو لمن ينيبه مصادرة المبلغ موضوع المخالفة ، والغاء هذا الحق فى قانون النقد الجديد يتفق مع أحكام الدستور الذى حظر بمقتضى المادة ٣٦ منه المصادرة الادارية . وأن سلطة التصرف فى المبالغ والأشياء موضوع الجريمة فى حالة عدم طلب رفع الدعوى الجنائية ، أو فى حالة التنازل عنها الى ما قبل صدور الحكم فيها مخول كأصل عام للنيابة العامة طبقا لأحكام قانون الاجراءات الجنائية . وانتهت المحكمة الى أنه ليس للوزير المختص أو من ينيبه فى حالة عدم طلبه رفع الدعوى أو فى حالة تنازله عنها - ليس له حق التصرف فى المبالغ والأشياء موضوع الجريمة إلا فى حالة اصداره قرارا بالتصالح . ويتعين عليه فى هذه الحالة مصادرة المبالغ والأشياء موضوع الجريمة ، وأوضحت المحكمة أن لفظ المصادرة الوارد بنص الفقرة الثالثة من المادة ١٤ من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٦ لا يعنى المصادرة كعقوبة جنائية ، وهى التى لايجوز توقيعها إلا بحكم قضائى تطبيقا للمادة ٣٦ من الدستور ، وانما هى مقابل يقدمه المتهم اختيارا بمقتضى قرار التصالح نظير عدم رفع الدعوى الجنائية عليه ، أو التنازل عنها بعد رفعها .

ولقد حدا بالمشرع الى تعديل المادة ١٤ المشار اليها بالقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٨٠ ماأوضحته المذكرة الايضاحية للمشروع الذى أعدته وزارة الاقتصاد والتعاون الاقتصادى فى قولها : « ولما كان من مقتضى هذا التفسير الملزم الذى أصدرته المحكمة العليا الحد من اختصاصات الوزير المختص أو من ينيبه ، فيما يتعلق بالتصرف فى المبالغ والأشياء موضوع الجريمة إذا ما ارتأى لأسباب اقتصادية أوسياسية عدم رفع الدعوى أو التنازل عنها بعد رفعها ، اذ ان هذه الأسباب ذاتها قد تدعو أن يتم التصرف فى موضوع الجريمة بقرار منه ، سواء باعادتها لأصحابها أو بغير ذلك من أنواع التصرفات التى تحقق الحكمة من وضع أمر تحريك الدعوى الجنائية فى يده . ولذلك فانه من المقترح تعديل الفقرة الثالثة من المادة (١٤) المشار اليها على النحو الوارد فى المشروع وفقا لما يلى : أن يكون تنازل الوزير المختص أو من ينيبه عن الدعوى الى ماقبل صدور حكم نهائى فيها ، وليس الى ماقبل صدور حكم قد يكون ابتدائيا لايحسم الدعوى ، وذلك حتى ينفسح المجال أمام السلطة المختصة لتسوية المنازعات المتعلقة بمخالفات النقد ، على نحو يمكن أن يعجل معه تحقيق صالح الخزانة والأفراد معا ، ويواجه هذا التعديل الحالة التى يصدر فيها حكم جنائى فى الموضوع ، إلا أنه غير نهائى بسبب صدوره فى غيبة الخصم على سبيل المثال ، وفى هذه الحالة فإن الحكم اذا لم يتيسر اعلانه الى المحكوم ضده خلال مدة التقادم - وهى ثلاث سنوات فى مواد الجنح - فان الحكم والدعوى الجنائية ذاتها تسقط لفوات هذه المدة ويمكن للمخالف بعدها أن يتقدم الى الجهات ذات الشأن بطلب تسليمه المضبوطات ، حيث يكون الحكم الذى قضى بمصادرتها قد سقط . وهذه نتيجة غير مرغوب فيها ويترتب عليها الاخلال بفاعلية الاجراءات التى تتخذ لمواجهة جرائم النقد ، ولهذا رئى أن يكون للوزير المختص أو من ينيبه أن يختار فى مواجهة الحالات الواقعية المختلفة بين جملة حلول للتصرف ، فى حالة عدم طلب رفع الدعوى أو تنازله عنها وتخلص فيما يلى :

(أ) إما أن يصدر قرارا بالتصالح مقابل تنازل المخالف عن المبالغ

والأشياء موضوع الجريمة الى خزانة الدولة ، وذلك فى حالة وجود المخالف فى مصر وقبوله التصالح ، وقد استعيض فى هذا النص بتعبير (التنازل عن المبالغ والأشياء موضوع الجريمة الى خزانة الدولة) عن تعبير (مصادرة المبالغ والأشياء موضوع الجريمة) الذى ورد فى النص الحالى للفقرة الثالثة من المادة (١٤) ، وذلك أخذا بما جاء بأسباب قرار المحكمة العليا الصادر فى طلب التفسير المشار اليه .

(ب) واما أن يصدر الوزير المختص قرارا بعرض الصلح على المخالف مقابل أيلولة المبالغ أو الأشياء المضبوطة الى خزانة الدولة ، أو أداء المخالف تعويضا يعادل قيمة المبالغ والأشياء موضوع الجريمة ، ويعتبر ذلك بمثابة عرض الصلح من الوزير المختص أو من ينيبه على المخالف ، وذلك فى الحالات التى لا يبدى فيها المذكور ارادته بالتصالح أو قد لايكون موجودا بالبلاد حتى يبدى مثل هذه الارادة ، فاذا مضت مدة ثلاثين يوما على اعلانه بقرار عرض الصلح أو على نشره ، صار القرار نهائيا باعتبار أن المخالف قد سكت سكوتا ملابسا على العرض الذى عرضته عليه الوزارة ، أما اذا لم يرتض المخالف صراحة هذا العرض كان له خلال المدة المشار اليها أن يعارض فيه بطلب يقدم الى الوزير المختص أو من ينيبه . وفى هذه الحالة يعتد بارادته الصريحة فى هذا الشأن ، ويسقط عرض الصلح المقدم من الوزير أو من ينيبه وعلى ذلك يلغى القرار الصادر فى هذا الشأن ، وتحال الدعوى وجوبا الى القضاء وبذلك يكون لصاحب الشأن أن يتمتع بضمانة تدخل القضاء فى جميع الأحوال اذا طلب ذلك .

وللوزير المختص تنظيم طريقة تقدير قيمة الأشياء موضوع الجريمة ، كما ينظم طريقة اعلان أو نشر قرار عرض الصلح .

(جـ) وأخيرا فان للوزير المختص أو من ينيبه - عند عدم طلبه رفع الدعوى أو تنازله عنها - أن يصدر قراره بالتصرف فى المبالغ أو الأشياء موضوع الجريمة ، سواء بردها الى أصحابها ، أو بيعها لحسابهم ، وفقا للشروط والاجراءات التى يصدرها الوزير المختص ، وحتى يتسنى له مواجهة الحالات الواقعية المتغيرة ، وحتى تتوام سلطة طلب أو عدم طلب رفع الدعوى مع اختصاص التصرف فى المبالغ والأشياء موضوع الجريمة .

هذا ، وباستثناء أحكام الصياغة وإيضاح أن التنازل عن الدعوى جائز الى ماقبل صدور حكم نهائى فيها - ولعل المقصود به الحكم البات الذى لايقبل الطعن بطريق النقض - وأن قرار التصالح هو مقابل تنازل المخالف عن المبالغ والأشياء موضوع الجريمة الى خزانة الدولة وليس مقابل مصادرتها ، باستثناء ما تقدم فان سائر التعديلات التى أدخلت على المادة ١٤ بالقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٨٠ الخاصة باستخدام البندين (ب) و (جـ) فى اعقاب صدور التفسير الملزم من المحكمة العليا - بغية تفويت حق المتهم فى طلب تسليمه المضبوطات فى حالة انقضاء الدعوى الجنائية بمضى المدة وبهدف انتزاع سلطة النيابة العامة فى التصرف فى المبالغ والأشياء موضوع الجريمة فى حالة عدم طلب رفع الدعوى أو التنازل عنها - هذه التعديلات لم يكن لها من موجب ، ذلك بأن الصلح عقد من عقود التراضى وهو يعد بمثابة نزول من الهيئة الاجتماعية عن حقها فى الدعوى الجنائية مقابل الجعل الذى قام عليه الصلح لأن كلا من الطرفين فى عقد الصلح ينزل على وجه التقابل عن جزء من ادعائه . وسكوت المتهم فى حالة صدور قرار بعرض الصلح عليه شأنه سكوت أحد الطرفين فى مجلس الصلح فهو لا يعتبر قبولا لان الحقوق لا تسقط بالاستنتاج والاحتمال ، ومن ثم فان النتيجة التى رتبها البند (ب) من المادة ١٤ بعد التعديل وهى اعتبار عدم معارضة المخالف فى قرار عرض الصلح عليه بمثابة موافقة منه على الصلح هى نتيجة لا تتفق ومبادىء القانون . هذا الى التعسف فى ترتيب هذه النتيجة على افتراض علم المتهم بقرار الصلح عليه من مجرد نشره فى لوحة برئاسة قطاع النقد الأجنبى بالوزارة ، ومثل هذا العلم الظنى لا يغنى فى مقام قبول الصلح عن العلم اليقينى شيئا اذ ان القبول الضمنى للصلح ينبغى

أن يبنى على الجزم واليقين لا على الظن والتخمين . ثم انه من غير المفهوم أن يجيز البند (ب) – ولا يوجب كما تقول المذكرة الايضاحية – طلب رفع الدعوى الجنائية أو استمرار السير فيها فى حالة رفض التصالح طبقا للبند (أ) أو فى حالة المعارضة فى قرار عرض الصلح طبقا للبند (ب) المذكور . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فان إسناد اختصاص التصرف فى المبالغ والأشياء موضوع الجريمة الى الوزير المختص أو من ينيبه بالبند (جـ) من المادة ١٤ بعد التعديل فى حالة عدم طلب رفع الدعوى أو التنازل عنها – وهو الاختصاص المخول كأصل عام للنيابة العامة – غير مستساغ حيث لا يوجد ثمة تصالح . هذا الى أنه ما كان ينبغى اطلاق التصرف للوزير أو من ينيبه فى تلك المبالغ والأشياء بردها الى اصحابها درءا لاية مظنة . كما وأن الترخيص بالتصرف فيها بالبيع لحساب أصحابها يشكل اعتداء محظورا على الأموال وعلى الملكية الخاصة المصونة بنص الدستور ، إذ أن المادة ١٠٩ من قانون الاجراءات الجنائية لا تجيز الأمر ببيع الشىء المضبوط الا اذا كان مما يتلف بمرور الزمن أو يستلزم حفظه نفقات تستغرق قيمته ، وفى هاتين الحالتين فقط يجوز الأمر بالبيع على أن يكون بطريق المزاد العام متى سمحت بذلك مقتضيات التحقيق ، فى حين أنه يتعذر القول بتوافر احدى هاتين الحالتين فى بيع المبالغ وفى بيع الأشياء موضوع الجريمة – التى أخضعت المادة ١٠ من القانون تصديرها واستيرادها للنظم والأوضاع التى يصدر بها قرار من الوزير المختص – وهى لا تخرج عن المعادن الثمينة التى يصدر بتحديدها قرار من الوزير المختص .

ومن ذلك يتبين أن التعديلات التى أدخلت على المادة ١٤ بالقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٨٠ الخاصة باستحداث البندين (ب) و (جـ) لا تتفق مع مبادىء القانون واحكام الدستور ، ومن ثم يتعين المبادرة الى الغائها ، وتعديل الفقرة الثالثة من هذه المادة بما يتلاءم مع هذا الالغاء .

التوصيات

وعلى ضوء ماسبق ومادار فى اجتماع المجلس من مناقشات ، يوصى بما يأتى :

* الغاء قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٩ بتنظيم العمل لدى جهات أجنبية بالنسبة لوظائف معينة . باعتبار أن نصوص القرار بقانون رقم ١٧٣ لسنة ١٩٥٨ فيها ما يغنى عنه ، فضلا عن أن النصوص التى تجرم إفشاء أسـرار الدولة وما أشبه فيها العقاب الكافى .

* الغاء الفقرة الثالثة من المادة ١٦ من قانون حماية القيم من العيب الصادر بالقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ ، وذلك لاطلاق يد النيابة العامة فى رفع الدعوى الجنائية ، باعتبارها صاحبة الاختصاص الاصيل ، وللقضاء على الازدواجية القائمة حاليا من كل من جهاز المدعى الاشتراكى والنيابة العامة.

* الغاء التعديلات التى أدخلت بالقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٨٠ على المادة ١٤ من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٦ بتنظيم التعامل بالنقد الأجنبى ، والخاصة باستحداث البندين (ب) ، (ج) . حيث ان هذه التعديلات لم يكن لها من موجب ، وهى لاتتفق مع مبادىء القانون وأحكام الدستور ، وقد أدخلت فى أعقاب التفسير الملزم من المحكمة العليا ، بغية تفويت حق المتهم فى طلب تسليمه المضبوطات فى حالة انقضاء الدعوى الجنائية بمضى المدة ، وبهدف انتزاع سلطة النيابة العامة فى التصرف فى المبالغ والأشياء موضوع الجريمة ، فى حالة عدم طلب رفع الدعوى أو التنازل عنها .

* تعديل الفقرة الثالثة من المادة المذكورة بمايتلاءم مع الالغاء المقترح – الى الآتى :

" وللوزير المختص أو من ينيبه فى حالة عدم الطلب أو أثناء نظر الدعوى الى ماقبل صدور حكم نهائى فيها أن يصـدر قرارا بالتصالح ، مقابل تنازل المخالف عن المبالغ والأشياء موضوع الجريمة الى خزانة الدولة ، وتنقضى الدعوى الجنائية بالصلح " .

تعديل
نظام السجون

عندما أصبحت العقوبات المقيدة للحرية من وسائل العقاب المقررة قانونا ، بدأت السجون تأخذ وضعها كوسيلة من وسائل التنفيذ العقابى فكانت فى البداية وسيلة للزجر والردع دون مراعاة لأية اعتبارات لأحوال السجين الصحية أو النفسية أو الاجتماعية. الأمر الذى أدى الى نمو غرائز الشر فى نفوس السجناء ، وزاد من حقدهم على المجتمع ، وترديهم فى مهاوى الرذيلة .

ثم تطور الأمر فأصبح إصلاح المسجون هدفا من أهداف العقوبة ، وبذلك أصبحت السجون فى حاجة الى تطوير يتلاءم مع النظرة الجديدة الى المسجون – باعتباره آدميا – والتى تؤكد على قواعد الفصل بين طوائف المسجونين ، وأماكن السجون ، والصحة الشخصية للمسجون ، وحقه فى العلاج والملبس الملائم ، والفراش المريح ، ومنع تعذيبه ، ورفع كافة وسائل الاكراه عنه .

وقد طبقت السجون المصرية العديد من هذه القواعد ، بيد أنها رغم ذلك مازالت تحتاج الى مزيد من التطوير والاصلاح ، حتى يمكن بث روح الفضيلة فى نفوس المسجونين ، وتأهيلهم لسلوك الطريق السوى ، وإعادة ثقتهم بمجتمعهم عند العودة اليه .

لذلك حرص المجلس على دراسة نظام السجون الحالى ، والعمل على تطويره ، بما يحقق الغاية المرجوة منه ، وقد أسفرت الدراسة عن الآتى :

١) توحيد قواعد التنفيذ العقابى :

ان قواعد التنفيذ العقابى فى مصر ليست مرصودة فى صعيد واحد بل إنها مبعثرة فى عديد من التشريعات : بين قانون العقوبات ، وقانون الاجراءات الجنائية ، وقانون السجون الصادر بالقرار رقم ٣٦٩ لسنة ١٩٥٦ . كما يتضمن قانون العقوبات قواعد منظمة لأحكام التنفيذ العقابى . كذلك يتضمن قانون الاجراءات الجنائية فى الكتاب الرابع ، الأحكام الواجبة التنفيذ ، وتنفيذ عقوبة الاعدام ، وتنفيذ العقوبات المقيدة للحرية ، بالاضافة الى أنه ورد فى قانون السجون رقم ٣٦٩ لسنة ١٩٥٦ ذات النصوص الواردة فى قانون الاجراءات الجنائية . وهناك نصوص فى التنفيذ العقابى واردة فى قانون الأحداث رقم ٣١ لسنة ١٩٣٤ .

ولعله من المفيد تجميع كافة القواعد الخاصة بالتنفيذ العقابى فى صعيد واحد ، ينتظم كل القواعد الخاصة بالتنفيذ العقابى ، لتسهيل مهمة الرجوع الى هذه القواعد .

٢) تأهيل السجناء اجتماعيا وتوصيفهم :

تقضى مقررات وتوصيات المؤتمرات الدولية لمكافحة الجريمة ومعاملة السجناء بأن يتضمن النظام الاصلاحى معاملة السجناء معاملة تستهدف أساسا إصلاحهم وإعادة تأهيلهم اجتماعيا ، ويفصل المذنبون من الأحداث عن البالغين منهم ، ويعاملون معاملة تتناسب مع أعمارهم ومراكزهم القانونية ، وأن يكون الغرض الذى تهدف اليه معاملة الأشخاص المحكوم عليهم بعقوبة ، أو تدبير سالب للحرية – فى الحدود التى تسمح بها مدته – هو أن تخلق لديهم الارادة والامكانات التى تتيح لهم عقب الإفراج ، سلوك حياة يحترمون فيها القانون ، ويشبعون فيها احتياجاتهم ، ويتعين أن يكون من شأن هذه المعاملة ، تشجيعهم على احترام أنفسهم ، وتنمية الشعور بالمسئولية لديهم .

وقد حرصت الدساتير الغربية على أن تتضمن أحكامها الهدف

المبتغى من العقاب ، بحيث تهدف العقوبة إلى إعادة تأهيل المجرم ، باعتبار أن إرسال الشخص إلى السجن انما هو عقابه ، فهو لايرسل اليه لكى يعاقب فيه ، اذ ان العقاب هو أساسا حرمان ذلك الشخص من حريته .

والتنفيذ العقابى فى مصر يعانى من سلبيات كثيرة ، لعل أهمها عدم وجود مؤسسات متخصصة لمعتادى الاجرام ، وخلو بعض السجون من مراكز الاستقبال ، وازدحام بعض السجون بنزلائها ، وتعذر الفصل بين فئات المسجونين بها ، وعدم ملاءمة المرافق الصحية للاستخدام الآدمى ، وسوء حالة الملابس والمفروشات ، وقلة الأطباء والاخصائيين الاجتماعيين والنفسيين ، وعدم توافر الإمكانات التعليمية والتدريبية ، الأمر الذى لايتفق مع القاعدة العامة فى الجزاء ، والتى تشمل اعادة تنشئة المحكوم عليه ، وتهيئة السبيل أمامه لمعاودة الاندماج فى المجتمع كمواطن شريف .

وهذا يقتضى الأخذ بقواعد تصنيف المسجونين ، الواردة فى مدونة قواعد الحد الأدنى لمعاملة المسجونين ، وقواعد تصنيفهم فى السجون المصرية ، من حيث فصل المحبوسين احتياطيا ، وفصل المتهمين والمحكوم عليهم فى جرائم الرأى عن غيرهم من مرتكبى الجرائم المخلة بالشرف ، والأخذ بقواعد تصنيف المسجونين تصنيفا علميا ، قائما على نتائج دراسة شخصية لكل مجرم على حدة ، تتناول فحص حالته الاجتماعية والنفسية والصحية ، حتى يمكن وضع برنامج العلاج أو الإصلاح الملائم له .

واذا كانت شخصية الجانى لا تتجزأ ، وأن دراستها تمثل عملا متصلا منذ ان يتناوله عمل المحقق ، مرورا بمرحلة المحاكمة ، ومرحلة تنفيذ العقوبة ، حتى مرحلة الرعاية اللاحقة اذا اقتضى الأمر ، وأن الاقتصار على دراسة الشخصية فى احدى هذه المراحل دون الأخرى ، يعتبر عملا مشكوكا فى قيمته ، ولذلك يقترح ما يسمى " بملف الشخصية " وهو الملف الذى يفتح منذ بدء التعامل مع الجانى ، وتظل بياناته تتكامل من خلال المراحل المختلفة للدعوى الجنائية ، حتى ينتهى التعامل نهائيا معه .

ولما كان تطبيق هذا الاصلاح لم يزل يتعثر لعدم توافر الامكانات الفنية والبشرية المتخصصة ، فانه يمكن فى مبدأ الأمر الأخذ بنظام فحص شخصية المتهم فى الجنايات ، وذلك منذ لحظة ارتكاب الجناية ، بالبحث عنه اجتماعيا بمعرفة مندوبين مختصين ومؤهلين لمثل هذا العمل ، وموالاة هذا الفحص حتى تأهيل المحكوم عليه داخل المؤسسات العقابية ، من عملية التصنيف داخل المؤسسات المذكورة ، على أن تكون رئاسة لجان التصنيف لقاضى التنفيذ الجنائى ، وذلك لتحقيق أغراض الإصلاح والتأهيل ودرء المفاسد ، كما يوضع نظام شامل للرعاية اللاحقة بقصد تهيئة الفرص لعودة السجناء المفرج عنهم الى الحياة العادية خارج السجون ، وهذا الى جانب سد حاجاتهم الضرورية العاجلة ، ومساعدتهم على الالتحاق بالعمل أو تأهيلهم مهنيا ، وتتعاون الأجهزة العامة التابعة لوزارة الشئون الاجتماعية ، والشرطة القضائية ، وجمعيات رعاية السجون - كل فيما يخصها - فى سبيل تحقيق الرعاية اللاحقة ، حتى لا يضطر المفرج عنه الى معاودة النشاط الإجرامى ، كما تعنى هذه الجهات برعاية أسر المسجونين وتتعاون على ذلك حتى يمكن حمايتهم مما يتعرضون له .

٣) تبعية السجون لوزارة العدل وإنشاء الشرطة القضائية :

كانت مصلحة السجون فيما يقرب من ثلاثين عاما ، مصلحة مدنية تتبع وزارة الداخلية منذ نشأتها عام ١٨٨٤ ، ثم تأرجحت تبعيتها مابين وزارات الداخلية ، والشئون الاجتماعية ، والحربية ، الى أن استقرت تبعيتها أخيرا لوزارة الداخلية منذ عام ١٩٥٦ وحتى الآن .

ورغم أن جهاز الشرطة جهاز مدنى نظامى طبقا لأحكام القانون والدستور ، الا أن السجون المصرية كان يسودها نظام شبه عسكرى ، على الرغم من أن توصيات المؤتمر الأول لمكافحة الجريمة ومعاملة

المسجونين – والذى عقد تحت اشراف الأمم المتحدة عام ١٩٥٥ – توجب البعد عن التنظيم العسكرى فى إدارة السجون ، وهذا ما أوصى به أيضا أغلب الفقهاء والمؤتمرات العلمية ، وما أخذت به العديد من التشريعات فى البلدان المتقدمة ، حيث أسندت تبعية المؤسسات العقابية فى كثير من هذه الدول لوزارة العدل ، ضمانا لحقوق المحكوم عليهم أثناء تنفيذ العقوبة .

وقد ذهبت الولايات المتحدة الامريكية الى أبعد من ذلك ، حيث نقلت تبعية السجون الى مؤسسات خاصة غير حكومية ، تتولى إدارة السجون بكافة أنواعها ، تحت اشراف متخصصين لرعاية المسجونين وعلاجهم نفسيا .

والمعاملة العقابية فى مصر لاتزال بعيدة عن الإشراف الفعلى لوزارة العدل ، الأمر الذى ينبغى معه العمل على إلحاق السجون المصرية بهذه الوزارة ، على أن تخصص لها قوة شرطة لاتكون عن طريق الندب ، يطلق عليها " الشرطة القضائية " التى توضع تحت الرقابة المباشرة للنيابة العامة ، وعلى أن يقترح لها نظام ولوائح خاصة تراعى المتطلبات الاجتماعية ، وتتفق مع مهام شرطة السجون باعتبارها شرطة اجتماعية تدخل فى نطاق الأمن الاجتماعى ، وليس فى نطاق الأمن الجنائى الذى هو من اختصاص الشرطة العادية ، التى تختص باجراء التحريات وضبط الجرائم وإقامة الأدلة على مرتكبيها .

وليس معنى كون الشرطة القضائية شرطة اجتماعية أن تنزع صفة الضبط القضائى عنها ، بل تظل لها صفة الضبطية القضائية الممنوحة لرجال الشرطة بمقتضى المادة (٢٣) من قانون الاجراءات الجنائية .

٤) انشاء نظام قاضى التنفيذ :

تقتضى تبعية السجون لوزارة العدل إشراف رجال القضاء على هذه السجون بإنشاء نظام « قاضى التنفيذ الجنائى » . وفى الوقت الحالى يقتصر دور القضاء على مجرد زيارة السجون وتسجيل الملحوظات فى شأنها ، اذ تخول المادتان ٤٢ من قانون الاجراءات الجنائية و٨٦ من قانون السجون ، رؤساء ووكلاء محاكم الاستئناف والمحاكم الابتدائية ، زيارة السجون الكائنة فى دوائر اختصاص المحاكم التى يعملون بها فى أى وقت ، والتأكد من عدم وجود محبوس بصفة غير قانونية ، والاطلاع على دفاتر السجن ، وعلى أوامر القبض والحبس ، وأن يأخذوا صورا منها ، وأن يتصلوا بأى محبوس ، ويسمعوا منه أى شكوى يبديها لهم ، ويوجب القانون على إدارة السجن أن تبلغ الملحوظات التى يرونها الى مدير عام السجون . ويقر التشريع المصرى سالف البيان النائب العام ووكلائه فى دوائر اختصاصهم ، التحقق من أن التنفيذ يجرى مطابقا للقانون واللوائح ، ويخول النيابة العامة الافراج عن المحبوس بصفة غير قانونية . ويلاحظ أن المادة (١) مكررا من قانون السجون المضافة بالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٦٨ قد قصرت حق دخول الأماكن التى يحددها وزير الداخلية لإيداع كل من يحجز أو يعتقل أو يتحفظ عليه أو تقيد حريته على أى وجه ، على النائب العام أو من ينيبه من رجال النيابة العامة بدرجة رئيس نيابة على الأقل .

ويوكل حاليا الى مدير عام السجون أو مديريها أو مأموريها ، ما يتعلق بمجريات الرقابة القضائية داخل السجون بأنواعها المختلفة ، والنقل من الليمان الى السجن العمومى ، وتحديد أنواع الأشغال التى تفرض على المحكوم عليهم بالأشغال الشاقة ، وبرامج تثقيف المسجونين وتأديبهم ، وصدور قرارات الافراج تحت شرط والغائها وادارة السجون والاشراف على سير العمل بها ، وتطبيق جميع القوانين واللوائح الخاصة بالسجون داخل السجن . ولا يعترف للقضاء بشىء من ذلك ، اذ لايعرف المشرع نظام قضاء التنفيذ الجنائى ولا يعترف له بأى دور فى هذا النطاق ، وانما يحدد للنائب العام دورا فى بعض هذه الأمور سالفة البيان يباشرها فى الأغلب الأعم منها ، بالاشتراك مع مدير عام السجون ، حتى فيما يتعلق بالافراج تحت شرط . فالأمر به يصدر من

مدير عام السجون ، وكذلك قرار إلغائه .

ولعل من أهم ماتضمنه قانون السجون مانصت عليه المادة (٩٥) منه من بقاء السجون المركزية خاضعة للنظام المقرر لها ، الى أن يتم إلحاقها بمصلحة السجون ، ورغم مرور أكثر من ثلاثين عاما منذ صدور قانون السجون فى عام ١٩٥٦ فان السجون المركزية بالمراكز والبنادر لم يتم الحاقها بمصلحة السجون حتى الآن .

وقد أخذ مشروع قانون الاجراءات الجنائية المصرى الذى لم يصدر بعد بنظام قاضى التنفيذ الجنائى والاشراف القضائى على المنشآت العقابية ، فقد جعل هذا المشروع تنفيذ العقوبات تحت إشراف قاض للتنفيذ الجنائى ، ينبدب فى مقر كل محكمة ابتدائية من بين رؤساء المحاكم بها (المادة ٣٨٩ منه).. كما أناطت المادة ٣٩٠ من ذلك المشروع ، بقاضى التنفيذ - دون غيره - الفصل فى جميع المنازعات المتعلقة بتنفيذ العقوبات ، وإصدار جميع الأحكام والقرارات والأوامر المتعلقة بها ، والفصل فى اشكالات التنفيذ .

وأنه من المناسب فى مصر الأخذ بنظام "قاضى التنفيذ الجنائى" المستقل عن قاضى الحكم ، وذلك ضمانا لإشراف فعال للسلطة القضائية فى التنفيذ الجنائى للعقوبات ، مع العناية بالإعداد الجيد لقضاة التنفيذ عن طريق عقد الدورات التدريبية المتخصصة بالمركز القومى للدراسات القضائية .

ويختص قاضى التنفيذ بكافة المسائل المتعلقة بالتنفيذ ، سواء مايثور بمناسبة تنفيذ الجزاء الجنائى كإشكالات التنفيذ ، أو مايتعلق بأساليب المعاملة العقابية ، وضمان الحقوق الشخصية للمحكوم عليهم ، والاشراف على رعاية الضمانات القانونية خلال مدة التنفيذ ، والافراج الشرطى ، على أن يكون مناط اختصاصه مكان التنفيذ . وأن يتعدد فى دائرة كل محكمة ابتدائية حسب مقتضيات الحال ، وعدد المؤسسات العقابية وعدد المسجونين فيها ، ويحسن ألا تقل درجة قاضى التنفيذ عن رئيس محكمة . الا أن انشاء نظام قاضى التنفيذ الجنائى لايمنع من التأكيد على حق النيابة العامة ورؤساء المحاكم فى الرقابة التامة على المؤسسات العقابية ، من حيث حق الزيارة والتفتيش وتسجيل الملاحظات ، مع مراعاة عدم تعارض ذلك الحق مع اختصاص قاضى التنفيذ .

٥) تحريم تعذيب المسجونين :

لم تعد رعاية المسجونين فى سجنهم من قبيل الرفاهية بل هو أمر لازم من لوازم إصلاح المجرمين وردهم الى حظيرة المجتمع أفرادا صالحين . فضمان حقوق المحكوم عليهم أثناء تنفيذ الجزاء الجنائى هو حلقة من حلقات شرعية التنفيذ الجنائى . وقد وضع الدستور هذه الحلقة بنصه فى المادة ٤٢ منه على أن « كل مواطن يقبض عليه أو يحبس أو تقيد حريته بأى قيد تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الانسان ، ولا يجوز ايذاؤه بدنيا أو معنويا ، كما لا يجوز حجزه أو حبسه فى غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون ... » .

وقد أيد وجهة النظر هذه مقررات وتوصيات المؤتمرات الدولية لمكافحة الجريمة ومعاملة المسجونين ، ومقررات وتوصيات المنظمات الدولية . كما أن المادة الخامسة من الاعلان العالمى لحقوق الانسان الصادر عام ١٩٤٨ قد نصت على انه : « لايعرض أى انسان للتعذيب ولا للعقوبات أو المعاملات القاسية أو الوحشية أو الماسة بالكرامة » .

وتنفيذا لذلك يجب أن تتخذ الاجراءات والتدابير اللازمة لحماية المحبوسين أو المتهمين من عسف السلطات بهم ، ومنع تعذيبهم أو معاملتهم معاملة مهينة ، أو مخلة بكرامتهم ، أو بحجزهم ، أو بحبسهم ، أو تهديد ذويهم ، أو الاعتداء عليهم ، كما يجب أن يتضمن قانون التنفيذ العقابى تشديد العقوبات على كل صور التعذيب ، وأنواع المعاملة المهينة فى السجون أو فى أماكن الحجز ، وعدم سقوط هذه الجرائم بالتقادم واعتبار الرؤساء مسئولين مسئولية جنائية أو تأديبية عما يرتكبه

مرؤوسوهم من هذه الجرائم ، أسوة بما نص عليه قانون العقوبات بالنسبة لمسئولية رئيس التحرير فى جرائم القذف ، وحتى يكون ذلك واضحا أمام نظر القائمين على التنفيذ فى المؤسسات العقابية . اضافة الى ذلك يجب إلحاق السجون الملحقة حاليا بالمراكز والأقسام والبنادر بمصلحة السجون ، وتطويرها بما يتلاءم مع قواعد الحد الأدنى الواجب لمعاملة المسجونين ، وإشراف قضاة التنفيذ عليها . كما يتعين من جهة أخرى المبادرة الى انشاء مؤسسات عقابية حديثة بدلا من السجون القديمة – الحالية – التى لاتصلح للمعيشة الآدمية ، ولا لتطبيق برامج المعاملة العقابية والاصلاح والتأهيل .

التوصيات

وعلى ضوء هذا التقرير وما دار حوله من مناقشات مستفيضة ، وكذلك دراسات المجلس فى دوراته السابقة عن السياسة العامة للمسجونين والمفرج عنهم ، والسياسة العامة لرعاية المجنى عليهم فى الجرائم – يوصى بما يلى :

* سرعة إصدار تشريع للتنفيذ العقابى بجميع أحكامه التى مازالت متناثرة بين تشريعات قانون العقوبات ، وقانون الاجـراءات الجنائية ، وقانون السجون .

* جعل السجون ومؤسسات العقاب تابعة لوزارة العدل ، بدلا من وزارة الداخلية .

* الأخذ بنظام قاضى التنفيذ الجنائى المستقل عن قاضى الحكم مع اعتبار مكان التنفيذ معيارا لاختصاصه ، والعناية بالإعداد الجيد له قبل تعيينه عن طريق عقد الدورات التدريبية المتخصصة بالمركز القومى للدراسات القضائية . واختصاص هذا القاضى بكافة المسائل المتعلقة به سواء التى تثور بمناسبة تنفيذ الجـزاء الجنائى ذاته كإشكالات التنفيذ ، أم التى تنصب على أساليب المعاملة العقابية ، وضمان الحقوق الشخصية للمحكوم عليهم .

* يراعى عند تصنيف المسجونين الأخذ بنظام فحص المتهم منذ لحظة ارتكابه الجريمة – على الأقل بالنسبة للجنايات فى بادىء الأمر – عن طريق إعداد دراسة متكاملة عنه . على أن ينشأ له ملف خاص يشتمل على دراسة علمية متخصصة ، يشارك فيها إخصائيون فى الطب ، وعلم النفس والاجتماع ، فضلا عن دراسة العناصر الشخصية والبيئية المؤثرة فى المسجون ، كى يستهدى بها المحقق عند تقرير الاتهام ، والقاضى عند إصدار الحكم ، والمختصون فى السجن أثناء إصلاحه وتأهيله ، والقائمون بالرعاية اللاحقة له ولأسرته بعد خروجه من السجن ، على أن تسند رئاسة لجان التصنيف لقاضى التنفيذ الجنائى .

* الابقاء على حق النيابة العامة وبعض قضاة الحكم فى الرقابة العامة على المؤسسات العقابية ، من حيث حق الزيارة والتفتيش وتسجيل الملاحظات ، مع مراعاة عدم التضارب مع اختصاص قاضى التنفيذ .

* الاسراع بتحقيق تبعية السجون المركزية التابعة للمراكز والبنادر والأقسام لمصلحة السجون ، وتطويرها بمايتلاءم وقواعد الحد الأدنى لمعاملة المسجونين .

* المبادرة الى انشاء مؤسسات عقابية حديثة بدل السجون القديمة الحالية التى لاتصلح للمعيشة الآدمية ، ولا لتطبيق بـرامج المعاملة العقابية .

* النص فى القوانين واللوائح الداخلية لمؤسسات العقاب ، على النصوص المانعة للتعذيب والجزاء عليها ، مع اتخاذ الاجراءات والتدابير الضرورية لحماية المسجونين أو المتهمين من عسف السلطات . والتنبيه مشددا على المسئولين بالسجون بمنع تعذيبهم ، أو الحط من كرامتهم ، أو امتهان إنسانيتهم وذويهم ، واعتبار رؤسائهم مسئولين مسئولية جنائية أو تأديبية عما يرتكبه مرؤوسوهم من جرائم التعذيب ، أسوة بما نص عليه قانون العقوبات بالنسبة للمسئولية الجنائية لرؤساء التحرير عن جرائم القذف .

القسم الثانى

التنمية الإدارية

تطوير هيكل الجهاز الإدارى للدولة

يتكون الجهاز الإدارى للدولة من عدد من المكونات التنظيمية التى تشكل هيكله التنظيمى ، وتمارس الدولة سلطاتها بواسطة هذه المكونات التنظيمية وفروعها ، وتستمد هذه السلطات من شخصيتها المعنوية العامة فى حدود الدستور .

ولكى تمارس الدولة سلطاتها ، تقوم بعدد من الوظائف التقليدية الهامة وأبرزها الدفاع عن الوطن وإقامة العدل وتوفير الأمن والسلامة للمواطنين .

والى جوار هذه الوظائف التقليدية يوجد عدد من الوظائف المستحدثة التى تطلبتها ظروف سياسية واقتصادية معينة ، كقيام الدولة ببعض الأنشطة الاقتصادية والخدمية التى كان يقوم بها القطاع الخاص .

وتنقسم الوزارات فى مصر الى ثلاثة انواع : وزارات سيادية ، ووزارات خدمية ، ووزارات انتاجية .

الوضع القائم للوزارات بالمقارنة بعدد من الدول :

تفيد الدراسة عن عدد الوزارات فى مصر بالمقارنة مع عـــدد من الدول المتقدمة مثل امريكا - انجلترا - فرنسا - اليابان ما يلى :

* كثرة عدد الوزارات فى مصر :

والبيان التالى يوضح هذه الحقيقة :

م	اسم الدولة	عدد الوزارات
١	جمهورية مصر العربية	٣٠
٢	أمريكـــــــــا	١٤
٣	انجلتـــــــرا	١٩
٤	فرنســـــــا	٢٠
٥	اليـــــابـــان	١٣

كما يتضح من هذه الدراسة أن هناك بعض الوزارات القائمة فى جميع هذه الدول - وهى التى تمثل الوظائف التقليدية فيما عدا (اليابان) - لا يوجد بها وزارة للداخلية ، ووزارة للدفاع ، ووزارة للصناعة .

وتوجد وزارة للطاقة فى كل من أمريكا وانجلترا ووزارات للبيئة والمعيشة والتعاون فى كل من انجلترا وفرنسا ، ووزارات فى مصر ليس لها شبيه فى الدول المتقدمة ، مثل وزارة الأوقاف ووزارة التخطيط ، ووزارة السياحة والطيـــران ، ووزارة استصلاح الأراضى ، ووزارة البترول ، ووزارة الكهرباء ، ووزارة التموين .

ووزارات لا توجد الا فى انجلترا - وهى وزارة الجمارك ، ووزارة الضرائب ، ووزارة الأسعار وحماية المستهلك (وان كان اختصاصها يشبه اختصاص وزارة التموين فى مصر) .

- واليابان هى البلد الوحيد فى هذه المقارنة - الذى يوجد به وزارة للادارة المحلية .

- وفرنسا بها وزارات للثقافة والاعلام والتجارة الخارجية والشباب والرياضة وشئون المرأة .

* التغيرات المستمرة فى الوزارات فى مصر :

لوحظ كثرة التغييرات فى الوزارات ومسمياتها ، ويمكن تلخيص ذلك فيما يلى :

- يوجد (٤) وزارات بدون تغيير منذ انشائها (الصحة - الداخلية -

الخارجية – العدل) ، وان كانت وزارة الصحة قد أصبحت وزارة دولة فى التشكيل الأخير .

– توجد (٥) وزارات تغير مسماها عدة مرات منذ سنة ١٩٥٢ حتى سنة ١٩٨٠ مثل وزارة المعارف العمومية تغيرت الى التربية والتعليم ثم وزارة الدولة للتعليم ، وزارة الشئون البلدية والقروية تغيرت الى الاسكان ، وزارة الحربية تغيرت الى الدفاع ، الاشغال العمومية تغيرت الى الرى ، القوى الكهربائية تغيرت الى الكهرباء ثم الى الكهرباء والطاقة .

– هناك (١٠) وزارات أنشئت فى الفترة من سنة ١٩٥٨ الى سنة ١٩٧٣ ، وتغير مسماها أو أدمجت فى وزارات اخرى أو اضيفت اختصاصاتها الى وزارات اخرى .

– تم انشاء (٤) وزارات ثم الغيت بعد ذلك (الصناعات الثقيلة – العلاقات الثقافية الخارجية – الانشاء والتعمير – الثقافة والاعلام) .

– تم انشاء مناصب وزراء دولة تحت مسميات مختلفة على مدى الفترة من سنة ١٩٥٢ وحتى سنة ١٩٨٠ ، بلغ عددها (٢٣) مسمى وزير دولة ، بعضها الغى لفترات ثم أعيد فى تشكيلات أخرى . وطبقا لقرار رئيس الجمهورية رقم (٢٠٨) لسنة ١٩٨٠ الصادر فى ١٩٨٠/٥/١٤ بلغ عددهم (١٢) وزير دولة :

للتعليم والبحث العلمى – للشئون الاجتماعية – للاسكان واستصلاح الأراضى – الشئون الخارجية – القوى العاملة والتدريب – الزراعة والأمن الغذائى – لشئون السودان – لشئون مجلس الشعب – الصحة – الثقافة والاعلام – الأوقاف – الانتاج الحربى .

مشكلات تتعلق بالشكل التنظيمى للوزارات :

وتتمثل هذه المشكلات فيما يلى على سبيل المثال :

– كثرة التغيرات والتعديلات فى التشكيلات الوزارية وفى مسميات الوزارات وفى تبعياتها تسبب فى إحداث تغييرات فى السلطات والمسئوليات بدءا من مستوى الوزراء ووكلاء الوزارات ، وباقى الموظفين بالدولة . وقد أدى ذلك الى وجود ظاهرة عدم الاستقرار النسبى فى وظائف الدولة ، ولا يخفى تأثير ذلك على كفاءة التنظيم وعلى كثرة القرارات الصادرة من الوزارات المختلفة ، وربما تضاربها أو تعارضها مع بعضها البعض .

– نتج عن كثرة التغييرات الوزارية تغيرات فى تبعية بعض الجهات من وزارة لأخرى ، مثال ذلك أكاديمية البحث العلمى ، وبعض الهيئات العامة ، وبعض المصالح الحكومية الأخرى .

– زيادة فى عدد المكونات التنظيمية الرئيسية ، أو المكونات التنظيمية الفرعية وهذا معناه خلق تضخم وظيفى قد تعانى منه بعض الوزارات لاسيما اذا كانت هذه الوزارات تمارس الوظائف التقليدية للدولة .

– وجود خلط تنظيمى فى نوعية الاختصاصات المحددة لبعض المكونات التنظيمية وتوابعها ، فتوجد هيئة عامة تتبعها شركات (هيئة قناة السويس) وهيئات تدير مرافق اقليمية (هيئة مياه القاهرة وهيئة الصرف الصحى بالاسكندرية) وهيئات عامة خدمية (الهيئة العامة للخدمات الحكومية) .

– ومن المشكلات أيضا الازدواج فى الاختصاصات وتداخلها ، فبعض المنظمات العامة تمارس الاختصاصات نفسها التى تمارسها منظمات أخرى ، وتوجد اختصاصات مدونة فى القوانين ولا تمارس اطلاقا فى الواقع ، واختصاصات غير مدونة تمارس بقرارات ، وأخرى تمارس لفترة محدودة ثم تتوقف لفترة اخرى .

– وهناك بعض الوظائف المستحدثة للدولة مفتتة بين أكثر من جهة أو وزارة ، الأمر الذى يشكل صعوبة فى عملية التنسيق بينها ، مثل وظيفة التمويل .

– عدم ملاءمة نطاق الاشراف لبعض الوزارات لايساعد الوزير فى توجيه أكثر من نشاط فى وقت واحد .

– الأجهزة المركزية القائمة ضمن هيكل الجهاز الادارى للدولة موزعة فى تبعيتها على عدد من الوزراء ، فمثلا :

جدول مقارن بالوزارات فى كل من

مصر – أمريكا – انجلترا – فرنسا – اليابان

اسم الوزارة	مصر	أمريكا	انجلترا	فرنسا	اليابان
أ- الوزارات المشتركة فى جميع الدول :					
١- الخارجية	×	×	×	×	×
٢- التعليم	×	×	×	×	×
٣- الصحة	×	×	×	×	×
٤- الشئون الاجتماعية	×	×	×	×	×
٥- العمل	×	×	×	×	×
٦- الزراعة	×	×	×	×	×
٧- العدل	×	×	×	×	×
٨- المالية (الخزانة – الموازنة)	×	×	×	×	×
٩- النقل	×	×	×	×	×
ب- وزارات مشتركة فى أربع دول :					
١- الداخلية (١)	×	×	×	×	
٢- الدفـــاع (٢)	×	×	×	×	

ملاحظات :

(١) يوجد فى اليابان لجنة تسمى اللجنة القومية للأمن العام تتبع رئيس مجلس الوزراء .

(٢) يوجد فى اليابان مجلس الدفاع القومى وهو تابع لمجلس الوزراء وجهاز الدفاع يتبع رئيس مجلس الوزراء .

تابـــــــع

اسم الوزارة	مصر	أمريكا	انجلترا	فرنسا	اليابان
جـ - وزارة مشتركة فى ثلاث دول :					
١- الصناعة	×		×	×	
٢- الاسكان (تنمية المجتمعات)	×	×			×
٣- التجارة (١)		×	×		
د - وزارات مشتركة فى عدد ٢ دولة :					
١- الطاقة		×	×		
٢- المواصلات (٢)					×
٣- الاقتصاد	×			×	
٤- التعليم العالى (الجامعات)	×			×	
٥- البيئة والمعيشة	×		×	×	
٦- التعاون			×	×	
هـ - وزارات فى دولة واحدة :					
١- الأوقاف	×				
٢- التخطيط	×				
٣- السياحة	×				
٤- الطيران المدنى	×				
٥- استصلاح الأراضى	×				

ملاحظات :

(١) توجد فى مصر وزارة التموين والتجارة الداخلية .

(٢) توجد فى الولايات الأمريكية اللجنة الاتحادية للمواصلات .

تابـــــــع

اسم الوزارة	مصر	أمريكا	انجلترا	فرنسا	اليابان
٦- البترول	×				
٧- الكهرباء (١)	×				
٨- التموين	×				
٩- الانتاج الحربى	×				
١٠- البحث العلمى	×				
١١ - التأمينات الاجتماعية	×				
١٢- التعمير	×				
١٣- النقل الجوى	×				
١٤ - الرى	×				
١٥- الجمارك			×		
١٦- الضرائب			×		
١٧- الاسعار وحماية المستهلك (٢)			×		
١٨- الثقافة والاعلام (٣)				×	
١٩- التجارة الخارجية				×	
٢٠ - الشباب والرياضة (٤)				×	
٢١ - شئون المرأة				×	
٢٢- الادارة المحلية					×

ملاحظات :

(١) تشمل وزارة الطاقة فى الولايات المتحدة الامريكية وانجلترا البترول والكهرباء .

(٢) تقابل وزارة الاسعار وحماية المستهلك وزارة التموين فى مصر .

(٣) لا توجد وزارة الثقافة فى مصر انما يوجد المجلس الاعلى للثقافة ويوجد فى انجلترا مكتب الاعلام المركزى

(٤) يوجد فى مصر المجلس الأعلى للشباب والرياضة .

× الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء يتبع وزير التخطيط .

× الجهاز المركزى للتنظيم والادارة يتبع وزير المالية .

وبالرغم من أن هذه الأجهزة تتميز أنشطتها بطبيعة مركزية استشارية لرئيس مجلس الوزراء الا أن تبعياتها متباينة ، ولا تأخذ موقعها على الخريطة التنظيمية ، الأمر الذى لا يتفق مع طبيعتها الاستشارية .

التوصيات

وفى ضوء هذه الدراسة المركزة للجهاز الادارى للدولة وما دار بالمجلس من مناقشات يوصى بالآتى :

* النظر فى عدد الوزارات وذلك باجراء الدراسات اللازمة للوصول الى العدد الملائم الذى يركز على الوظائف التقليدية للدولة وبعض الوظائف المستحدثة التى يلزم أن تمارسها ، وذلك بما يتناسب مع الانشطة الهامة والحيوية التى تمثل سيادة الدولة وأداءها لدورها فى خدمة المواطنين .

* اعادة تنظيم دواوين وزارات الخدمات وتحديد مقرراتها الوظيفية وذلك طبقا لنظم الحكم المحلى ، على أن يقتصر دور هذه الوزارات على اختصاصات التخطيط والمتابعة والتقييم والرقابة .

* اعادة النظر فى تنظيم دواوين الوزارات وتحديد مقرراتها الوظيفية ، بحيث يكون لكل وزارة (وكيل أول) واحد ، أو (نائب وزير) .

* النظر فى تتبيع الأجهزة المركزية لرئيس مجلس الوزراء (فيما عدا جهاز المحاسبات وجهاز المدعى الاشتراكى) باعتبار أن هذه الأجهزة تقوم بخدماتها مركزيا ، وتمارس دورا استشاريا لرئيس مجلس الوزراء ، ولكافة الوزارات والمحافظات ، ووحدات القطاع العام .

* تشكيل لجنة على مستوى عال لاقتراح الشكل الأمثل للجهاز الادارى للدولة ، تكون مهمتها دراسة الهيكل الادارى الحالى للدولة ومشكلاته ، واقتراح الشكل الأمثل لمكونات هذا الهيكل بهدف استقراره على أن يتم تقنين ما تنتهى اليه هذه اللجنة بالوسيلة التشريعية المناسبة .

نحو خطة قومية للتدريب الادارى

يعتمد نجاح أى خطة للتنمية – الى جانب النواحى المادية – على كفاءة العنصر البشرى وقدراته على التطور والتنمية الذاتية . ومن هنا تنبع أهمية التخطيط للتنمية الادارية التى يعتبر التدريب جزءا هاما منها .

وعلى الرغم مما بذلته الدولة من جهود فى تنمية القوى العاملة عن طريق التدريب ، فقد أدى التزايد الكبير المستمر فى أعداد العاملين بالجهاز الادارى للحكومة والقطاع العام – حيث وصل عدد العاملين فيها الى ٣,٨ مليون فرد – الى الحد من فاعلية الأنشطة التدريبية ونموها لتلائم الاحتياجات التدريبية المتزايدة . فبلغت نسبة الاحتياجات التدريبية فى القطاع العام ٢٪ فقط من اجمالى العاملين فيه ، وهذا مؤشر ينبئ عن ضآلة فاعلية التدريب من الناحية العددية .

أهم المشكلات التدريبية :

هناك مشكلات ومعوقات كثيرة تعترض سبيل التدريب ، وتحد من دوره الهام فى التنمية الادارية . وأهم هذه المشكلات :

بالنسبة للنشاط التدريبى وأسلوب التدريب :

- الافتقار الى صيغة للتعاون والتنسيق بين الاجهزة والمنظمات التدريبية الحكومية والخاصة من حيث التخطيط والتنفيذ والمتابعة .

- عدم وجود مراكز تدريبية نوعية تقوم على دراسة الادارة فى التخصصات المختلفة لمعالجة مشاكلها المتخصصة ، الى جانب المشاكل الادارية العامة مثل : الادارة المدرسية ، الادارة الزراعية ، الادارة المالية وغيرها .

- الأسلوب التدريبى النظرى المعتمد على « المحاضرة » هو السائد فى غالبية البرامج ، وقد يزيد من المعلومات لدى الفرد ، ولكن لا يكسبه المهارات اللازمة لتحسين ادائه ، ومن هنا تنشأ فجوة بين المعرفة والممارسة العملية .

بالنسبة لبرامج التدريب :

- قصر مدة البرامج ، مما يحول دون الوصول الى أهداف التنمية الحقيقية لإمكانات الفرد .

- عدم واقعية بعض المناهج وانعزالها عن المجتمع ، كما أن غالبيتها تتحدث عن المثاليات والقيم البعيدة عن واقع البيئة المصرية .

بالنسبة لتخطيط التدريب :

- عدم وجود تخطيط للقوى العاملة ، سواء على المستوى القومى ، أو على مستوى الوحدة الادارية ، مما يضع حدودا على نجاح النشاط التدريبى فى تنمية الأفراد ، كما يبدو فى بعض الأحيان مجرد اجراء شكلى لا يستند الى حاجات محسوبة مقدما .

- افتقار المجال التدريبى الى الدراسات والبحوث الموضوعية التى تهتم بالعملية التدريبية ومشاكلها وكيفية تنميتها .

- عدم وجود خطة قومية للتدريب تقوم على أساس خطط تدريب قطاعية متخصصة للعاملين بمختلف قطاعات الدولة والقطاع العام .

بالنسبة لموقف الادارة العليا من التدريب :

- عدم اقتناع بعض القيادات بجدوى التدريب ، وضعف الوعى التدريبى لديها ، لا يشجع على الحاق العاملين بالبرامج التدريبية التى يحتاجونها . ويرى البعض أن فى التدريب مضيعة للوقت والمال ، لأنه لا يقوم على أسس علمية ، والاستفادة منه ضئيلة ومحدودة . كما أن بعض المتدربين الذين يحققون مستوى عاليا من المهارة ، يتركون أعمالهم بعد التدريب ، ويفضلون الهجرة أو العمل فى جهات اخرى .

- لا توجد سياسات واضحة للتدريب تتبعها الادارة العليا فى غالبية قطاعات الدولة والقطاع العام ، وان وجدت فلا تتوافق مع الاحتياجات الفعلية للعاملين فى هذه الجهات .

بالنسبة للمدربين :

- قلة عدد المدربين لمختلف المستويات من البرامج التدريبية ، نتيجة عدم الاهتمام بإعداد المدربين ورفع مستوى كفاءتهم .

- يرى الكثير من المدربين أن الإمكانات التدريبية غير كافية وأن المتدربين أنفسهم لا يهتمون بالعملية التدريبية ، ولا يتم اختيارهم للبرامج التدريبية على أساس موضوعى .

مشكلات عامة :

- عدم وجود وحدات تنظيمية متخصصة لنشاط التدريب فى كثير من الجهات الحكومية وان وجـــدت فهى ضعيفة ، أو قليلة الخبرة بهذا المجال .

- قلة البيانات الاحصائية الدقيقة عن القوى العاملة وامكاناتها واحتياجاتها التدريبية .

- قصور خطط التدريب الموضوعة فى بعض الوحدات ، وعدم قدرتها على تلبية الاحتياجات الفعلية للعاملين بها .

- قصور التمويل عن تلبية احتياجات ممارسة النشاط التدريبى .

مشروع خطة قومية للتدريب الادارى :

يتبين من العرض السابق للمشكلات التدريبية ضرورة إحداث دفعة قوية فى التدريب ، بحيث يتناول كافة العاملين فى الدولة من جميع التخصصات والمستويات فى آن واحد ، وفى أقصر وقت ممكن .

ومن هنا تظهر أهمية وضع خطة قومية للتدريب ، توزع فيها المهام على كافة قطاعات الدولة ، من وزارات وشركات ، على الأجهزة المركزية للتدريب ، ومراكز التدريب الاقليمية والقطاعية ، والخاصة .

وفى سبيل وضع تصور عام للخطة القومية للتدريب ، ينبغى عرض ثلاث نقاط رئيسية هى : هدف الخطة ، المطالب الأساسية للخطة ، إعداد الخطة .

هدف الخطة :

تهدف الخطة الى التنمية الشاملة للعاملين بالدولة ، وتعمل على سد الفجوة بين التعليم والتدريب ، أو بين النظرية والتطبيق ، مع وجود تنسيق بين الأهداف الجزئية للقطاعات المختلفة ، بحيث لا يكون هناك تعارض بين أى من هذه الأهداف الجزئية والأهداف العامة للمجتمع .

ويستدعى ذلك وجود جهة مركزية تتولى مهمة تحديد الأهداف العامـــة ، بحيث تتوام مع الأهداف الجزئية للوحدات . ويكون لهذه الجهة المركزية سلطة تحديد أولويات الخطة ، وتعديل مسارتها ، تبعا للامكانات المتاحة ، كما يكون لها سلطة الاشراف والرقابة على جهات تنفيذ الخطة .

المطالب الرئيسية للخطة :

يقتضى التخطيط السليم للتدريب على المستوى القومى توفير المطالب الأساسية للخطة والتى يمكن اجمالها فى الآتى :

– وضع أسلوب سليم لحصر وجمع وتصنيف الاحتياجـــات التدريبية .

– حصر الامكانات التدريبية المادية والبشرية المتاحة على مستوى الدولة .

– تحديد البرامج التى تنفذ مركزيا والتى تنفذ محليا .

– توفير التمويل اللازم لتنفيذ الخطة القومية مرحليا ، ذلك أن ضآلة الاعتمادات المخصصة للتدريب بالنسبة للاعتمادات الخاصة بالأجور وملحقاتهـا – والتى بلغت نسبتها فى بعض وحدات القطاع العام ٠,٠١٪ – تشكل عقبة رئيسية فى تنمية النشاط التدريبى ، وتحد من فاعليته وكفاءته .

ولهذا ينبغى زيادة المبالغ المخصصة للتدريب وذلك فى بداية تنفيذ الخطة ، على أن تزداد بعد ذلك تدريجيا مع وضع ضوابط للانفاق على النشاط التدريبى ، وإعداد دراسات لقياس العائد من هذا الانفاق ، حتى يمكن ترشيده وتوجيهه نحو المسار الصحيح لتحقيق أهداف التدريب .

– تحديد أنواع التدريب الذى تتضمنه الخطة القومية ، وفقا لزاويتين هما : احتياجات العاملين ، واحتياجات الوحدة .

ونظرا لحاجة الجهاز الادارى للدولة والقطاع العام الى التدريب ، ونظرا للنقص الكبير فى عدد المدربين ، يمكن أن يعهد فى المرحلة الأولى من الخطة للجهاز المركزى للتنظيم والادارة والأجهزة الحكومية الأخرى بإعداد المدربين فى مختلف المجالات المطلوبة ، وذلك بهدف تكوين كوادر كافية من المدربين المتخصصين .

كما يمكن البدء بالقطاعات ذات الصلة بالجماهير : مثل التموين – الداخلية – الصحة – التأمينات الاجتماعية . على أن تغطى جميع الوظائف بهذه القطاعات ، وبعد الانتهاء منها يمكن البدء بقطاعات أخرى حتى تتم جميع قطاعات الدولة .

إعداد الخطة :

وحتى يمكن البدء فى إعداد الخطة ، ينبغى أن يتم الآتى :

– حصر دقيق وشامل للاحتياجات التدريبية للعاملين بمختلف الجهات .

– التعرف على الإمكانات المتاحة للنشاط التدريبى .

– تحديد مجالات التدريب التقليدية وتوقيتها زمنيا .

– توزيع الأدوار بين الأجهزة والوحدات الادارية فيما يتعلق بتنفيذ الخطة .

وتوزع المهام فى تنفيذ الخطة على الجهات التالية :

× الأجهزة المركزية الحكومية .

× مراكز التدريب بالمحافظات .

× مراكز التدريب القطاعية .

× مراكز التدريب الخاصة .

× اقسام الدراسات العليا بالجامعات .

التوصيات

وعلى ضوء ما تقدم ومادار فى المجلس من مناقشات يوصـــى بالآتى .

* اشتراك جميع الوزارات المعنية والجهات المختصة فى وضع خطة التدريب القومية المقترحة ، حتى يمكن أن تكون متكاملة وملزمة للجميع .

* ربط مراكز البحوث المختلفة بالهيئات والوزارات بأجهزة التدريب مما ييسر مادة غزيرة للتدريب .

* التوسع فى انشاء مراكز التدريب الادارى فى المحافظات وجعلها أكثر شمولا ، بحيث تغطى كافة مجالات التدريب الادارى .

– ومن المناسب انشاء مجالس محلية للتدريب فى كل محافظة ووضع خطة للتدريب على مستوى كل منها .

* تحديد دور كل من الأجهزة القائمة للتدريب ، منعا للازدواج . وذلك على ضوء الخطة القومية المقترحة .

* تشجيع مراكز التدريب الخاصة ، على أن يتولى ادارتها المتخصصون والقادرون على القيام بهذا النشاط .

* ادخال منح التدريب ضمن اتفاقات المنح التى تقدمها الدول المتقدمة لمصر . مع التركيز على التدريب للمدربين ، وإعدادهم على مستوى عال .

* توزيع الجهد التدريبى على الأجهزة المركزية الحكومية والمحلية والقطاعية والخاصة ، بحيث تتخصص مراكز التدريب المركزية فى إعداد المدربين وتأهيلهم .

* تشجيع قيام مهنة « التدريب » واعتبار عمل « المدرب » أحد الأعمال التخصصية ذات المستوى المادى والوظيفى الملائم .

* حفز الكفاءات الادارية ، وذوى الخبرة فى مجالات العمل الادارى للمشاركة فى الجهود التدريبية ، ومنحهم الحوافز المجزية .

* تشجيع بعض العاملين فى حقل العمل الادارى – بالجهات التى يوجد بها تضخم وعمالة زائدة – للتدريب على الأعمال والمهن التى تواجه فيها نقصا شديدا . وذلك عن طريق برامج للتدريب التحويلى .

* الاهتمام بالمادة التدريبية ، وما تقدمه مراكز التدريب من مواد نظرية وعملية ، والأسلوب التدريبى . وتكليف الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، بتقييم برامج التدريب التى تقدمها هذه المراكز .

* تدرج برامج التدريب بما يسمح بايجاد قيادات جديدة .

* اعتبار التدريب عملية مستمرة .

الدورة الثالثة ١٩٨٢ – ١٩٨٣

سياسة تطوير الدراسات العليا فى الإدارة

تعتبر التنمية الادارية بمختلف أبعادها من الموضوعات الهامة التى يجب ان تعطى أهمية خاصة على المستوى القومى ، نظرا للدور الهام الذى تؤديه فى تحسين وتطوير الأداء فى وحدات : الحكومة والقطاع العام ، والقطاع الخاص ، التى تشكل العصب الأساسى للاقتصاد القومى .

واذا كانت كليات التجارة فى الجامعات المصرية تعتبر المصدر

الرئيسى لتخريج العاملين فى مجالات الإدارة المختلفة فى مصر ، فان هناك مصادر اخرى مثل كليات الحقوق التى يوجد بها أقسام علمية فى القانون الادارى والدراسات العليا فى الادارة العامة .

ويستهدف هذا البحث التعرف على مدى فاعلية وجدوى الدراسات العليا فى الإدارة بالجامعات المصرية .

ولا يخفى مدى أهمية تلك الدراسات فى تخريج أعضاء هيئات التدريس ، وفى تكوين طبقة الاخصائيين فى مجالات الادارة المختلفة ، وهم المصدر الرئيسى لوظائف الادارة بمستوياتها المتعددة .

ونقطة البدء فى الدراسات العليا فى الادارة هى معرفة ما سوف يتم تدريسه ، ومدى ارتباط المادة العلمية بالاحتياجات العلمية للجامعات والعملية لمختلف جهات العمل ، من حكومة وقطاع عام وقطاع خاص . هذا بالاضافة الى تخريج عدد من الاخصائيين فى مجالات معينة تتفق مع ميول واستعدادات هؤلاء الدارسين .

وتنقسم الدراسات العليا فى الادارة بحسب أهدافها الى قسمين :

– الدراسات الأكاديمية : ويقصد بها مجموعة البرامج المؤدية الى الحصول على درجتى الماجستير والدكتوراه .

– الدراسات المهنية : ويقصد بها مجموعة البرامج المؤدية الى الحصول على درجة الدبلوم .

وهذان النوعان من البرامج يمثلان التطبيق العملى لفلسفتين :

الاولى : تمثل الدراسات الاكاديمية ، وتنظر للدراسات العليا فى الادارة على انها « منتج » ، بمعنى ان برامجها يجب أن تكون « توليفة » متوازية من المقررات الدراسية ، تصلح لمعظم الاستخدامات ، بصرف النظر عن الاحتياجات الخاصة لكل مجموعة من المستهلكين .

والثانية : تعبر عنها الدراسات المهنية بوضوح ، فهى تنظر الى الدراسات العليا فى الادارة على أنها عمليات تنمية ادارية ، ويجب أن يتم التركيز فيها على احتياجات « السوق » ، أو بمعنى أدق ، الاحتياجات للمجموعات المختلفة من « المستهلكين » لهذه الخدمة التعليمية ، سواء كانوا افرادا أو منشآت .

أهداف الدراسات العليا فى الادارة :

يكن تحديد أهداف الدراسات العليا فى الادارة فى المجالين التاليين :

– الدراسات الاكاديمية (ماجستير ودكتوراه) :

تهدف الدراسات الاكاديمية الى إثراء المعرفة الادارية عن طريق استحداث النظريات والمفاهيم والأصول العلمية ، ومحاولة ربط تلك النظريات والمفاهيم بالمشكلات التطبيقية التى تواجهها الوحدات الادارية ، سواء فى مجال الانتاج أو الخدمات ، مع العمل على نشر تلك المعرفة الادارية على أوسع نطاق ممكن بين الباحثين والتطبيقيين ، حتى تعم الفائدة من هذه الدراسات ، علاوة على إعداد الباحثين وأعضاء هيئة التدريس فى فروع الادارة المختلفة .

– الدراسات المهنية (دبلومات) :

وتهدف الدراسات المهنية الى إعداد الاخصائيين فى مجالات الادارة المختلفة : تمويل وانتاج وتسويق وغيرها . وفى سبيل تحقيق هذا الهدف يجب أن تسعى الى التعرف على :

× الدارسين وخلفياتهم العلمية .

× دوافع الالتحاق بها .

× الاهداف التى تسعى المنشآت ، التى يعمل بها الدارسون ، الى تحقيقها من وراء الحاقهم بها .

× التوفيق بين أهداف الدارسين كأفراد ، وأهداف المنشآت التى يعملون بها .

الوضع الحالى للدراسات العليا فى الادارة بالجامعات المصرية

أولا : الدراسات الاكاديمية (ماجستير – دكتوراه) :

شروط القبول : يمكن القول ، بصفة عامة ، بأن شروط القبول

موحدة بين كليات التجارة بالجامعات المصرية ، فيما عدا مدة الدراسة للسنة التمهيدية للماجستير وبعض الاشتراطات الاضافية التى استحدثتها بعض الجامعات عند التسجيل لدرجتى الماجستير والدكتوراه .

درجة الماجستير : أولى الدرجات الاكاديمية فى الدراسات العليا ، وتشترط كلية التجارة جامعة القاهرة ، كمثال - باعتبارها الجامعة الرائدة فى هذا المجال - فى قيد الطالب لدرجة الماجستير ما يلى :

- ان يكون حاصلا على درجة البكالوريوس فى التجارة أو ما يعادله من شعبة التخصص بتقدير جيد على الأقل ، أو أن يكون حاصلا على دبلوم من دبلومات الدراسات العليا المتصلة بشعبة التخصص وبتقدير جيد على الأقل .

- أن يكون متفرغا خلال سنة الدراسة ونصف السنة الاولى من البحث .

- أن يتقدم الطالب باستمارة القيد للاستاذ المختص ثم تعرض على مجلس القسم ثم مجلس الكلية فمجلس الجامعة .

ويشترط فى الطالب لنيل درجة الماجستير :

- أن يتابع الدراسة لمدة سنة دراسية .

- أن يقوم بعد نجاحه فى المقررات الدراسية ببحث فى موضوع يقره مجلس الكلية ، لمدة سنة على الأقل وسنتين على الأكثر .

- ان يقدم بنتائج بحوثه رسالة تقبلها لجنة الحكم وأن يؤدى فيها مناقشة علنية .

هذا ولقد اخذت بعض الجامعات - مثل جامعتى حلوان والمنصورة - بضرورة اجتياز الطالب اختبارات محددة ، علاوة على تحقيقه مستوى معينا فى امتحان البكالوريوس ، بما فى ذلك امتحان كفاءة فى لغة أجنبية وفق ما يقرره مجلس الكلية .

ويشترط قسم إدارة الأعمال بجامعة الأزهر ضرورة وصول الطالب لمستوى معين (يحدده مجلس الكلية) فى إجادة اللغة الانجليزية ، بجانب نجاحه فى المواد الاسلامية ، اذا كان من غير خريجى جامعة الأزهر .

وتجدر الإشارة الى الصعوبات التى تصادف الطالب عند التسجيل لموضوع الرسالة ، وحتى اذا قام بالتسجيل فقد يظل عدة سنوات - تصل فى بعض الأحيان الى أكثر من أربع سنوات - دون أن يناقش الرسالة للحصول على الدرجة العلمية . ويرجع هذا بصفة عامة الى الأسباب التالية :

- قلة عدد الأساتذة والأساتذة المساعدين فى ادارة الأعمال ، المؤهلين للاشراف على رسائل الماجستير والدكتوراه ، فى الوقت الذى يتم فيه ارهاقهم بمختلف الواجبات الجامعية الأخرى .

- عدم تمكن الدارسين من احدى اللغات الاجنبية الحية ، التى تمكنهم من الرجوع الى المصادر والمراجع العلمية الاجنبية المتاحة ، وما يترتب على ذلك من اعتماد الكثير منهم على المراجع والدوريات العربية ، التى قد لا توفر الخلفية العلمية النظرية الضرورية فى موضوع البحث .

- اختيار موضوعات للتسجيل فى بعض الأحيان دون دراسة متأنية ومستفيضة لمدى ملاءمتها للبحث العلمى .

- صعوبة الحصول على البيانات والمعلومات من الحقل العلمى .

- عدم أخذ الدراسة من جانب بعض الطلبة بالجدية المطلوبة التى تتطلب قدرا من المثابرة والإصرار ، فضلا عن عدم تفرغ الكثيرين منهم فى اثناء متابعة الرسالة ، مما يؤدى الى استغراقهم وقتا طويلا للانتهاء منها مع الأستاذ المشرف .

وتتجه كليات التجارة لاشراك المدرسين فى المعاونة فى الاشراف على الرسائل لاتاحة الفرصة أمام عدد أكبر من الباحثين للتسجيل ، وتخفيف عبء الاشراف عن الأساتذة المشرفين .

كما عملت بعض الجامعات المصرية على ادخال نظام الاشراف المشترك مع بعض الجامعات الأجنبية (انجلترا والولايات المتحدة الامريكية) ، بهدف اتاحة فرص أكبر أمام الدارسين فى الاطلاع على المراجع والدوريات العلمية والدراسات الميدانية ، علاوة على ما يتيحه هذا النظام من انتقال الطالب الى مقر الجامعة الأجنبية لفترة قصيرة نسبيا ، أو حضور الأساتذة الأجانب الى مصر للمشاركة فى الاشراف .

ولقد سبق ان طبقت كلية التجارة جامعة الاسكندرية هذا النظام فى

عام ١٩٦٥ واستمر حتى عام ١٩٦٧ ، واشترك فيه أساتذة من جامعة نيويورك وجامعة واشنطن بالولايات المتحدة الامريكية ، بناء على اتفاقية ثلاثية بين : جامعة الاسكندرية ومؤسسة (فورد) والجامعتين المذكورتين وأعطيت في ظله بعض المنح للدارسين المصريين لاستكمال الدراسة بالولايات المتحدة الامريكية .

وهذه التجربة ، ولا شك ، جديرة بالاهتمام ، اذ تعالج مشكلة تخلف بعض المبعوثين في بعثات علمية ، قد تستمر الى عشر سنوات ، دون ان يحصلوا على الدرجات العلمية المطلوبة .

مدة الدراسة :

تستغرق المقررات الدراسية بالدراسات التمهيدية لدرجة الماجستير عاما دراسيا واحدا في معظم الجامعات ، بينما تستغرق في جامعة الازهر سنتين ، وهذا يشكل عبئا اضافيا على الطلبة ، حيث ان الطالب حينما يتفرغ يبذل جهدا مضاعفا خلال الدراسة ، ومن المفروض ان تقوم الكلية :

- بالتحقيق من بذل الطالب الجهد المضاعف عن طريق تكثيف البرامج الدراسية والبحوث التي يكلف بها في أثناء العام .

- وباختيار الاسلوب الذي يناسب ظروفها الخاصة ، دون الاخلال بالمستوى العلمي المطلوب .

نظام الدراسة :

هناك عدة أساسيات هذا الصدد يمكن تلخيصها على النحو التالي :

- ان تكون المواد الدراسية كلها اجبارية في الفترة التمهيدية لدراسة الماجستير .

- أن تكون هناك مواد اجبارية ثم مواد اختيارية تختلف حسب موضوع التخصص ، كما هو الوضع في تجارة عين شمس ، حيث يقوم الطالب بقسم ادارة الاعمال بها بدراسة أربع مواد اجبارية ثم يترك له اختيار مجموعة واحدة من بين عدة مجموعات دراسية اخرى .

- ان يدرس الطالب مجموعة من المواد الاجبارية ، ثم يترك له الخيار في عدد آخر من المواد التي تدخل في التخصص ، بمعنى اعطاء الطالب حرية اختيار بعض المواد التي تساعد في بناء شخصيته العلمية ، وتتفق مع امكاناته واتجاهاته وموضوع بحثه ، داخل مجموعة التخصص التي يرغب فيها .

درجة الدكتوراه :

وثاني الدرجات الأكاديمية هي درجة الدكتوراه ، ويشترط لقيد الطالب فيها ما يلي :

- ان يكون حاصلا على درجة الماجستير في شعبة التخصص من احدى الجامعات المصرية ، أو على درجة معادلة لها من معهد علمي آخر معترف به من الجامعة .

ويشترط في الطالب لنيل درجة الدكتوراه في الفلسفة :

- أن يقوم ببحوث مبتكرة في موضوع يقره مجلس الجامعة بناء على اقتراح مجلس الكلية ، لمدة سنتين على الأقل أو أربع سنوات على الاكثر من تاريخ موافقة مجلس الكلية على تسجيل الموضوع .

- ولمجلس الكلية الابقاء على التسجيل لمدة أخرى يحددها بناء على اقتراح تقرير المشرف وبعد أخذ رأي مجلس القسم المختص ، على ألا تزيد مدة ابقاء التسجيل بعد انتهاء الحد الأقصى على سنتين ، ويشترط في موضوع الرسالة أن يكون ذا صلة بموضوع تخصص الطالب في درجة الماجستير .

- أن يقدم نتائج بحوثه في رسالة تقبلها لجنة الحكم وأن يؤدي فيها مناقشة علنية ، ويبين في شهادة الدكتوراه موضوع الرسالة التي تقدم بها الطالب .

وقد قامت بعض كليات التجارة باضافة بعض الاشتراطات الاضافية ، مثل :

- اجتياز الطالب امتحان كفاءة في لغة أجنبية ، وفق ما يقرره مجلس الكلية ، ما لم يكن قد استوفاها في مرحلة الماجستير .

- اجتياز المقررات الدراسية التأهيلية التي يقرها مجلس الكلية ، بناء على اقتراح القسم العلمي المختص .

- تقوم لجنة الحكم على الرسالة باختبار الطالب تحريريا وشفويا اختبارا شاملا في جلسة مغلقة ، للتأكد من المام الطالب بشكل شامل

جدول رقم (١)

عدد الطلاب المسجلين والحاصلين على درجة الدكتوراه

فى ادارة الاعمال

خلال السنوات الدراسية ١٩٧٦/٧٥ - ١٩٨١/٨٠

الكليــــــــــة	عدد المسجلين لرسالة الدكتوراه	عدد الحاصلين على الدكتوراه
تجارة القاهرة	٢٤	١٦
تجارة عين شمس	١٥	٥
تجارة الاسكندرية	١	–
تجارة الأزهــــر	٨	١
تجارة حلوان	٤	–
تجارة طنطا	٩	١
تجارة الزقازيق	–	٢
تجارة بنها	٧	–
المجموع	٦٨	٢٥

جدول رقم (٢)
الرسائل الجامعية التى نوقشت فى الجامعات المصرية
فى مجال العلوم الادارية – خلال السبعينات

الموضوع	عدد الرسائل	كليات الحقوق	كليات التجارة	كليات أخرى	ملاحظات
الابتكار	١	١	–	–	
اتخاذ القرارات	٨	–	٦	٢	معهد الاحصاء كلية الاقتصاد
الاتصالات	٥	–	٥	–	
الاجور	٦	٢	٤	–	
ادارة الاعمال	٢	–	٢	–	
ادارة الافراد	١٦	٨	٨	–	
ادارة الانتاج	١٢	–	١٢	–	
ادارة بنوك	٨	–	٨	–	
ادارة عامة	٣	٢	١	–	
ادارة فنادق	٣	–	٣	–	
الادارة فى الاسلام	٨	٣	٣	٢	كلية الشريعة معهد الدراسات الاسلامية
الادارة المحلية	٦	٢	٤	–	
ادارة المخازن	٤	–	٣	١	معهد الدراسات الاحصائية
ادارة المشاريع	٣	٣	–	–	
ادارة المشتريات	١	–	١	–	
ادارة المنشآت المتخصصة	٢٣	١	٢١	١	معهد الاحصاء

تابع جدول رقم (٢)

الموضوع	عدد الرسائل	كليات الحقوق	كليات التجارة	كليات أخرى	ملاحظات
ادارة النظم	١	–	١	–	
ادارة الاشراف	١	–	١	–	
ادارة الاصلاح الادارى	٧	٤	٣	–	
ادارة بحوث العمليات	٧	–	٣	٤	كلية الاقتصاد والعلوم السياسة
ادارة البرمجة الخطية	٧	–	٧	–	
ادارة تبسيط الاجراءات	١	–	١	–	
ادارة تخطيط الانتاج	١٥	–	١٥	–	
ادارة التخطيط التعليمى	٤	–	٣	–	،،
ادارة التدريب	١٧	٢	١٤	١	،،
ادارة ترتيب الوظائف	٣	١	٢	–	
تقييم الاداء	١٣	–	١٣	–	
التنظيم الادارى	٢	–	٢	–	
التنظيم الحكومى	٦	٥	١	–	
التنمية الادارية	٤	–	٣	١	،،
الحكم المحلى	٧	٢	٢	٣	،،
الحوافز	٩	١	٨	–	
الخدمة العامة	١	–	١	–	
الخدمة المدنية	٤	–	٤	–	
رعاية العاملين	٢	–	٢	–	

تابع جدول (٢)

الموضوع	عدد الرسائل	كليات الحقوق	كليات التجارة	كليات أخرى	ملاحظات
الرقابة الادارية	٤	٢	١	١	كليـــــات الشريعــــة والقانون
العمل والعمال	٤	–	٤	–	
القرارات الادارية	٢	٢	–	–	
القطاع العام	٢	–	١	١	كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
القيادة الادارية	٥	٢	٣	–	

للاصول والمبادئ العلمية والتطورات الحديثة فى فرع تخصص الطالب ككل ، وفى حالة عدم اجتياز الطالب لهذا الامتحان الشامل يعاد الامتحان مرة أخرى بعد ستة شهور من تاريخ اعلانه بنتيجة الامتحان الأول .

واذا رأت اللجنة عدم صلاحيته فى الاختبار الأخير فإنها ترفع تقريرا للقسم المختص للتقدم بطلب شطب التسجيل .

والشرط الاضافى الأول يجب تعميمه فى الكليات التى لم تأخذ به حتى الآن ، لما للغة الأجنبية من أهمية بالنسبة للباحث .

وللشرط الاضافى الثانى أهميته ، اذ انه يسهل على الباحثين الالمام بكافة الاتجاهات العلمية الحديثة المرتبطة بمجال البحث ، وذلك بمستوى عال يناسب مستوى الدرجة العلمية التى يعدونها ، غير أنه يفضل أن تكون هذه المقررات الدراسية التأهيلية فى بداية التسجيل لفترة محددة ، حتى لا يضيع وقت الطالب فى دراسة مقررات تأهيلية طويلة تبعده عن إعداد رسالته .

أما بالنسبة للشرط الاضافى الثالث فهو فى صميم عمل لجنة المناقشة التى يدخل ضمن اختصاصاتها التأكد من المام الطالب بالاصول والمبادئ العلمية والتطورات الحديثة فى فروع التخصص ، ومن الأولى أن يكون قبل التسجيل .

ثانيا : الدراسات المهنية (الدبلومات) :

يشترط لقيد الطالب فى الدبلومات بكليات التجارة ما يأتى :

– أن يكون الطالب حاصلا على درجة البكالوريوس فى التجارة من احدى الجامعات المصرية ، أو على درجة معادلة لها من معهد علمى آخر معترف به من الجامعة . ويجوز قبول الطلاب الحاصلين على درجة الليسانس أو البكالوريوس من كليات أخرى فى أى من هذه الدبلومات ، بناء على اقتراح من مجلس القسم المختص ، وموافقة مجلس الكلية ومجلس الجامعة ، وأن يقرر فرض مقررات اضافية على هؤلاء الطلاب .

– أن يكون الطالب حاصلا على خبرة عملية فى مجال تخصص الدبلوم الذى يتقدم للدراسة فيه ، لا تقل مدتها عن سنتين بعد حصوله على الدرجة الجامعية الاولى ، على أن يقدر القسم هذه الخبرة .

– مدة الدراسة لنيل أى من دبلومات الدراسة العليا سنتان جامعيتان .

أما مدة دبلومات العلوم الادارية التى تمنحها كليات الحقوق فهى عادة ما تكون سنة واحدة ، وتقتصر على خريجى كليات الحقوق ، ويعتبر الدبلوم أحد دبلومين يصرح للطالب بعدها بالتسجيل لدرجة الدكتوراه .

وبعض كليات التجارة كانت تشترط التفرغ التام للدراسة ، الا أن هذا الشرط لم يستمر طويلا بسبب تقلص عدد الطلاب الى درجة كبيرة ، لأن جهات العمل ترفض مثل هذا التفرغ . وبهذا يضطر الطلاب الى الابتعاد عن هذه الدبلومات .

تطور أعداد المقيدين بالدبلومات فى السنوات الدراسية ٧٥/ ٧٦ – ٨٠/٨١ :

يوضح الجدول رقم (٣) الوارد فى الصفحة التالية ، أن أكبر عدد من المقبولين بالدبلومات هو ٤٥٩ دارسا بدبلوم الجمعيات التعاونية بتجارة عين شمس فى العام الدراسى ٧٧/ ١٩٧٨ ، ثم تناقص هذا العدد حتى وصل الى ١٣ طالبا فقط فى العام الجامعى ٨٠/٨١ ولعل تناقص الرغبة فى الالتحاق بهذا الدبلوم يرجع الى أن خريجى المعهد العالى للدراسات التعاونية والادارية – الذى يعتبر هذا الدبلوم الوسيلة المتاحة لتعميق تخصصهم – يفضلون الالتحاق بدبلومات الدراسات العليا الأخرى ، مثل الادارة والمحاسبة ، وقد سمح لهم بالالتحاق بها .

أما بالنسبة لباقى الدبلومات فان أعداد المقبولين تميل للتذبذب من سنة لأخرى دون اعطاء دلالة واضحة على اتجاه معين .

وربما ترجع الزيادة فى عدد الطلاب ببعض الدبلومات الى انفراد هذه الدبلومات بمزايا خاصة أو تنوع يتيح للدارس فرص الاختيار والتخصص ، وينطبق ذلك على دبلوم التنظيم والادارة بجامعة الازهر الذى ينقسم الى عدة اقسام فى السنة الثانية (ادارة مستشفيات ، شراء وتخزين ، تنظيم ومتابعة) ، أو انفراد الدبلوم بمجال دراسى معين مثل : دبلوم ادارة الأعمال الصناعية بتجارة عين شمس ، ودبلوم النقل

جدول رقم (٣)

تطور اعداد الطلاب المقيدين فى دبلومات الادارة
والمتخرجين منها خلال السنوات الدراسية الخمس الاخيرة
١٩٧٧/٧٦ ، ١٩٨١/٨٠ فى كليات التجارة

الكليـــــــــة	الدبلـــــوم	السنة الدراسية	عدد الطلبة المقيدين
تجارة القاهرة	تسويـــــــــــق	١٩٧٧/٧٦	٢٣
		١٩٧٨/٧٧	٢٠
		١٩٧٩/٧٨	١٢
		١٩٨٠/٧٩	٢٥
		١٩٨١/٨٠	٤٣
	التمويـــــــــــل *	١٩٧٧/٧٦	٢٤
		١٩٨٣/٨٢	٦٧
	ادارة عامـــــــة	١٩٧٧/٧٦	١٧
		١٩٧٨/٧٧	٣٧
		١٩٧٩/٧٨	٤٥
		١٩٨٠/٧٩	٢٤
		١٩٨١/٨٠	٨٢
	قوى عاملـــــــة	١٩٧٧/٧٦ *	١٨
		١٩٨٣/٨٢	٢٨
	ادارة مستشفيـــات	١٩٧٨/٧٧ **	١٢
		١٩٧٩/٧٨	١٥
		١٩٨٠/٧٩	١٤
		١٩٨١/٨٠	٢٨

* جمد دبلوم التمويل ودبلوم القوى العاملة عام ٧٧/٧٦، واعيد فتحها عام ١٩٨٣/٨٢

** بدء انشاء الدبلوم فى العام الدراسى ١٩٧٨/٧٧

تابـــع جـــــدول (٣)

الكليـــــــة	الدبلـــــــوم	السنة الدراسية	عدد الطلبة المقيدين
تجارة عين شمس	ادارة الأعمال الصناعية	٧٧/٧٦	١٣١
		٧٨/٧٧	١٥٩
		٧٩/٧٨	٨٣
		٨٠/٧٩	١٣٣
		٨١/٨٠	٧٢
	الدراسات المصرفية	٧٧/٧٦	٣٩
		٧٨/٧٧	٤٤
		٧٩/٧٨	٥٩
		٨٠/٧٩	٢١٩
		٨١/٨٠	٦٧
	ادارة الجمعيات التعاونية	٧٧/٧٦	١٤
		٧٨/٧٧	٤٥٩
		٧٩/٧٨	١٣٩
		٨٠/٧٩	٣٤
		٨١/٨٠	١٣
	التنظيم وطرق العمل	٧٧/٧٦	٦١
		٧٨/٧٧	٥١
		٧٩/٧٨	٤٥
		٨٠/٧٩	١٤٦
		٨١/٨٠	٦٥

تابع جدول رقم (٣)

الكليــــة	الدبلوم	السنة الدراسية	عدد الطلبة المقيدين
تجارة الازهر	تنظيم وادارة (تخصص ادارة مستشفيات ، شراء وتخزين ، تنظيم ومتابعة	٧٧/٧٦	٤١
		٧٨/٧٧	٣٠
		٧٩/٧٨	١٠
		٨٠/٧٩	٨
		٨١/٨٠	١٥
	دبلوم تنظيم وادارة النقل	٧٧/٧٦	٨
		٧٨/٧٧	جمدت الدراسة حتى ٨١/٨٠
تجارة حلوان	ادارة عامة ومحلية	٧٧/٧٦	٥٠
		٧٨/٧٧	٦٢
		٧٩/٧٨	٨
		٨٠/٧٩	٢٠
		٨١/٨٠	٢٨
	ادارة البنوك	٧٧/٧٦	٣١
		٧٨/٧٧	٤٩
		٧٩/٧٨	٢٠
		٨٠/٧٩	٢٠
		٨١/٨٠	١٨
تجارة الاسكندرية	السياسات الادارية	٧٧/٧٦	٦٢
		٧٨/٧٧	٦٧
		٧٩/٧٨	٤١
		٨٠/٧٩	٢٦
		٨١/٨٠	٣٥

تابـــع جـــــدول (٣)

الكلية	الدبلوم	السنة الدراسية	عدد الطلبة المقيدين
تجارة طنطا	الادارة العامة	٨١/٨٠	١٠٠
تجارة الزقازيق	الادارة العامة	٨٠/٧٩ ٨١/٨٠	١٣* الغى الدبلوم
تجارة بنها	الادارة العامة	٨١/٨٠	٤٠**

* جمد الدبلوم بعد ذلك

** لم ينشأ الدبلوم فى العام المذكور

بتجارة الأزهر والسياسات الادارية بتجارة الاسكندرية .

وبمقارنة عدد الخريجين فى دبلومات الادارة بعدد الملتحقين بها فى كلية تجارة الاسكندرية أو فى كلية تجارة الأزهر – على سبيل المثال – يتضح ان نسبة التسرب أو التخلف عالية ، ووصلت فى بعض السنوات الى اكثر من ٩٥٪ .

ويبدو أن الأعداد التى سوف تلتحق بدبلومات الادارة والتى سوف تتخرج منها سوف تميل فى المستقبل الى التناقص التدريجى ، برغم أهمية الدراسة بالدبلومات لرفع مستوى كفاءة الممارسين للعمل الادارى وإعداد المتخصصين فى مختلف المجالات الادارية على المستوى القومـــى .

وقد يكون السبب فى ذلك ، كما سبق ، عدم وجود حوافز مادية أو معنوية كافية تدفع بالدارسين الى الالتحاق بتلك الدبلومات ، فضلا عن عدم التزام جهات العمل بتقديم تسهيلات لمن يلتحق بهذه الدراسات .

وبجانب أن غالبية هذه الدراسات مسائية ، تبدأ من الساعة الرابعة الى الساعة الثامنة مساء فان أغلب الدارسين غير متفرغين للدراسة ، وهو أمر يستدعى إصدار توجيهات تلزم جهات العمل بتوفير الحوافز واعطاء التسهيلات الكافية للدارسين ، أو تشجيع البعثات الداخلية للدارسين بالدبلومات وهو أمر تتبعه حاليا وزارة الصحة بالنسبة للأطباء الملتحقين بدبلوم ادارة المستشفيات بتجارة القاهرة ، أو بمنح تفرغ فى أيام الامتحان ، كما يفعل الجهاز المركزى للتنظيم والادارة علاوة على منح مكافآت تشجيعية أو إدراج الحصول على الدبلوم ضمن شروط منح العلاوة التشجيعية .

الخلفية العلمية للدارسين فى دبلومات الادارة :

يوضح الجدول رقم (٤) توزيع الطلبة الملتحقين بدبلومات الادارة فى بعض الجامعات المصرية طبقا لنوع المؤهل فى المرحلة الجامعية الاولى وذلك عن عام ١٩٨٠/٧٩ ويوضح الجدول رقم (٥) توزيعهم ببعض الجامعات الاقليمية فى العام الجامعى ١٩٨١/٨٠ .

ومن هذين الجدولين يتضح أن هناك نوعيات مختلفة من المؤهلات الجامعية فى معظم الكليات . وهذه ظاهرة صحية ومطلوبة ، ويجب العمل على تشجيع الطلبة الحاصلين على مؤهلات غير المؤهلات التجارية على الالتحاق بالدبلومات ، لأن ذلك من شأنه تكامل الخبرات العلمية فى مجالات مختلفة ، خاصة وان الطلبة بخلفياتهم المختلفة يمكن ان يتبادلوا الخبرات التطبيقية بعضهم مع بعض ، عن طريق المشاركة فى حل المشاكل والحالات من واقع خبراتهم العملية المختلفة .

هذا بينما يلاحظ أن كليات الحقوق لا تقبل فى دبلوم العلوم الادارية سوى خريجى الحقوق .

جهات العمل التى يعمل بها الدارسون فى دبلومـــــات الادارة :

ان معرفة جهات العمل التى يعمل بها الدارسون فى دبلومات الادارة ادارة عامة وادارة اعمال ، على جانب كبير من الاهمية ، حيث تمكن من تحديد المستفيد من تلك الدراسات ، باعتبار ان الجهة التى يعمل فيها دارس الدبلوم هى المستفيد منه بعد اتمام دراسته ، وان معرفة اكبر قدر من الحقائق حول الجهات التى يعمل فيها هؤلاء الدارسون ، سوف تمكن المؤسسات التعليمية من أن ترسم خطتها بوضوح لخدمة هذه الجهات ، وتصميم البرامـــج الدراسيـــة التى سوف تتفق مع احتياجاتها .

ويلاحظ فى هذا المجال ان وحدات القطاع العام تشكل أهم المستفيدين من الدبلومات المهنية فى ادارة الاعمال ، خلال العام الدراسى ١٩٨٠/٧٩ ، فى جامعات القاهرة الكبرى والاسكندرية ، تليهم الجهات الحكومية ، ثم القوات المسلحة ، ويأتى القطاع الخاص فى المرتبة الأخيرة .

أما بالنسبة للجامعات الاقليمية ، فان الحكومة هى المستفيد الأول من هذه الدراسات ، اذ بلغت نسبتها من المستفيدين ٩٣٪ تقريبا . أما نسبة إقبال العاملين بالقطاع الخاص على تلك الدراسات ، فهى ضعيفـــة ، بالرغم من ظروف الانفتاح الاقتصادى ، وهو أمر ينبغى البحث عن أسبابه وعلاجه .

جدول رقم (٤)

توزيع الطلبة العاملين على الدبلومات حسب المؤهل الجامعى

الجامعة	اسم الدبلوم	تجارة	هندسة	حقوق	آداب	طب	زراعة	علوم	اقتصاد	صيدلة
القاهرة	تسويق	١٥	–	١	٣	١	٥	–	–	–
	ادارة عامة	١٢	٢	٤	٣	–	–	–	–	–
	ادارة مستشفيات	–	–	٢	–	٩	–	–	–	–
	المجموع	٢٧	٢	٧	٦	١٠	٥	–	–	–
عين شمس	ادارة اعمال صناعية	٣	٣٢	–	–	–	١	١	–	–
	دراسات مصرفية	٩	–	–	–	–	–	–	–	–
	ادارة جمعيات تعاونية	٣٧ (١)	–	–	–	–	٢	–	–	–
	التنظيم وطرق العمل	١٤	١	٢	٣	–	–	–	–	–
	المجموع	٦٣	٣٣	٢	٣	–	٣	١	–	–
الاسكندرية	السياسات الادارية (٢)	١٢	٢	٣	٥	–	٤	٤	١	١
الأزهر	التنظيم والادارة	٩	–	–	–	–	–	–	–	–
	ادارة وتنظيم النقل	–	–	–	–	–	–	–	–	–
حلوان	ادارة عامة	٥	–	–	–	–	–	–	–	–
	ادارة البنوك	٨	–	–	–	–	–	–	–	–
	المجموع	١٣	–	–	–	–	–	–	–	–
	المجموع الكلى (٢١٦)	١٢٤	٣٧	١٢	١٤	١٠	١٢	٥	١	١
	النسبة ٪	٥٧	١٧	٥,٥	٦,٥	٥	٦	٦	٠,٥	١,٥

(١) ٣٤ معهد تعاون + ٣ تجارة .

(٢) تمثل هذه الارقام اعداد المقيدين فى السنة الثانية وليس المتخرجين من التعليم

جدول رقم (٥)

م	بيان المؤهل	عدد الطلاب بنها	الزقازيق	طنطا
١	تجـــــارة	٢٠	جمد هذا الدبلوم في ذلك العام	٩٦
٢	حقـــــوق	٤		١٣
٣	زراعـــــة	٤		٤
٤	آداب	٣		–
٥	خدمـــة اجتماعيـــة	٣		–
٦	هندســـة	٢		٢
٧	علـــوم	١		–
٨	دراســـات اســـلامية	١		–
٩	علـــوم عسكـــرية	١		١
١٠	لغـــات وترجمـــة	١		٢
١١	تعـــاون زراعـــى	–		١
١٢	علـــوم القطـــن	–		٣
١٣	شرطـــة	–		٩
١٤	صيدلـــة	–		١
١٥	آثـــار	–		٠
١٦	فنيـــة عسكـــرية	–		٣
	المجمـــوع	٤٠		١٣٦

البيانات لدبلوم الادارة العامة عن العام الدراسى ٨٠/١٩٨١ بالنسبة لتجارة بنها ، وعن ٨١/١٩٨٢ لتجارة طنطا

وعلى ضوء ما سبق يمكن عمل دراسة مستقلة لمعرفة الاحتياجات الدراسية لهؤلاء المستفيدين ، حتى يمكن تصميم البرامج الدراسية التى تلائم تلك الاحتياجات .

اقتراح انشاء كليات متخصصة للدراسات العليا فى العلوم الادارية :

تشير البيانات المتاحة الى أن تكلفة الموفد للحصول على الدكتوراه فى العلوم التجارية والادارية ، على نفقة الدولة ، سواء فى صورة بعثات حكومية أو إجازات دراسية ، تصل فى كثير من الأحيان الى ٨٠ ألف دولار . فاذا أضيف الى ذلك المتسربون والذين عادوا الى الوطن دون الحصول على الدرجة العلمية فى خلال العشرين سنة الأخيرة ، فإن التكلفة قد تقترب من ١٠٠.٠٠٠ (مائة الف) دولار للعضو الدارس الذى يحصل على الدرجة العلمية ، ويعود بالفعل الى أرض الوطن .

ويوضح الجدول التالى متوسط تكلفة أعضاء البعثات والأجازات الدراسية – الموفدين الى انجلترا وأمريكا – للحصول على درجة الدكتوراة فى العلوم التجارية وذلك من واقع سجلات الادارة العامة للبعثات .

جدول رقم (٦)

	أمريكا (دولار)	انجلترا (استرلينى)
متوسط التكلفة السنوية	١١٢٠٠	٥٣٣٠
متوسط عدد السنوات اللازمة للحصول على الدرجة	٦	٥
اجمالى	٦٧٢٠٠	٢٦٦٥٠
– طبع رسالة ونفقات عودة	٣٩٠٠	٤٥٠٠٠
– تأمين صحى وتذاكر طيران ومصاريف اخرى	٥٠٠٠	٢٥٠٠
اجمالى التكلفة	٧٦١٠٠	٣٣٦٥٠
عدد المتسربين فى العشرين سنة الأخيرة	١٠٢دارس	٢٥ دارس

ومن الجدول السابق يتبين أن تكلفة الموفدين للحصول على الدكتوراه فى العلوم التجارية على نفقة الدولة ، سواء فى صورة بعثات حكومية أو إجازات دراسية تقترب فى أحيان كثيرة من ٨٠.٠٠٠ دولار فى جملتها ، وذلك مع فروق طفيفة ، تكاد لا تذكر ، بين كل من امريكا وانجلترا على أساس ان الجنيه الاسترلينى يساوى دولارين تقريبا .

وينبغى أن يفهم مما سبق ان الانفتاح على النظم المتقدمة فى مجال إدارة الأعمال ، خاصة فى الدول الغربية أمر متعدد الفوائد ، اذا تم تحقيق معظمها أو حتى جزء منها ، مع تحقيق الترشيد الاقتصادى – كان إسهاما وطنيا فى مجال لا يستهان بأهميته .

ومن أجل تحقيق هذا الترشيد بات أمرا ضروريا – خاصة فى الظروف الاقتصادية الراهنة – النظر فى انشاء كلية للدراسات العليا فى الادارة يمكن أن تتبع جامعة القاهرة كبداية ، بحيث يمكن انشاؤها بعد ذلك فى أى جامعة أخرى ترى الأخذ بها ، وتتجمع فيها الامكانات المادية والبشرية اللازمة من أجل النهوض بذلك النوع من الدراسات العليا بنوعيها : المهنى والأكاديمى .

وقد عرض هذا الاقتراح على اللجنة العليا للبعثات ووافقت عليه ، ورأت أن يبدأ تطبيقه بجامعة القاهرة ، وما زال هذا الموضوع محل دراسة بالمجلس الاعلى للجامعات .

ويؤيد اقتراح انشاء كليات للدراسات العليا فى العلوم الادارية التناقص التدريجى فى عدد الطلاب بالدراسات العليا فى العلوم الادارية فقد بلغ عدد الحاصلين على درجة الماجستير فى الادارة من أقدم كليتين للتجارة فى مصر واكثرها قدرة على الاشراف على الرسائل ، ثلاثة اشخاص فى العام الدراسى ١٩٨١/٨٠ : اثنين فى القاهرة وواحد فى الاسكندرية . وبلغ عدد الطلاب الحاصلين على درجة الدكتوراه فى الادارة فى خلال ست سنوات (من ٧٦/٧٥ الى ١٩٨١/٨٠) من تجارة عين شمس خمسة طلاب ، ولم تخرج تجارة الاسكندرية طالبا واحدا فى هذه الفترة .

وقد يرجع هذا القصور الى ما يأتى :

– عدم تمكن الطلبة من اعطاء الجهد الكافى للدراسة بسبب عدم تفرغهم .

– عدم وجود الإشـــراف العلمى المتخصص والمتكامل بكليات التجارة .

– عدم وجود مكتبات تتوافر فيها الكتب العلمية والدوريات الحديثة التى تعتبر من المتطلبات الرئيسية لاجراء بحث علمى سليم .

– الصعوبات العديدة التى تقابل الباحثين عند تجميع المادة العلمية والبيانات والمجالات التطبيقية للبحث .

وقد يكون انشاء كلية متخصصة للدراسات العليا فى العلوم الادارية علاجا لهذه العيوب ، وخصوصا أن مثل هذه الكلية ستتيح تجميع كافة التخصصات المتاحة من الأساتذة فى مكان واحد فى هيئة تدريس متكاملة الى درجة كبيرة .

وعلاجا للقصور فى بعض التخصصات العلمية لأعضاء هيئة التدريس بالكلية المقترحة يمكن ، مرحليا ، تفرغ بعض أعضاء هيئة التدريس من اساتذة كليات التجارة الأخرى القائمة حاليا للعمل بهذه الكلية ، بصفة مؤقتة لمدة سنة أو أكثر ، أو جزئيا لمدة ثلاثة أيام أو يومين اسبوعيا ، على سبيل المثال ، وهو أمر يمكن معه توفير كافة التخصصات اللازمة للكلية فى ظل الحوافز المادية المناسبة للأستاذ المتفرغ تفرغا كاملا والذى ينبغى معاملته معاملة مادية خاصة .

واستكمالا لعلاج أوجه القصور هذه ، ينبغى أن يتفرغ الطالب لدراسته فى هذه الكلية وأن يعطى المنح المالية المجزية التى تعينه على اتمام دراسته والانتهاء منها فى وقت محدد ، مع اتاحة فرص الالتحاق بها للطلاب من خريجى الجامعات العربية والافريقية بشروط خاصة .

اقتراح انشاء جهاز أو مجلس للتنمية الادارية :

يقترح النظر فى انشاء جهاز أو مجلس للتنمية الادارية ، تمثل فيه : أقسام ادارة الاعمال فى كليات التجارة والحقوق التى بها دبلومات ادارة عامة ، والجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، وأكاديمية السادات للعلوم الادارية ، وباقى الجهات المعنية بالتنمية الادارية .

ويمكن ان يشرف على هذا المجلس وزير الدولة للتنمية الادارية . ويقترح أن يتولى هذا الجهاز المهام التالية :

– اقتراح السياسة العامة للتعليم فى الدراسات العليا لعلوم الادارة بالجامعات ومراكز اعداد المديرين .

– التنسيق بين برامج الدراسات العليا فى الادارة بالجامعات ، بما يحقق الوفاء بالاحتياجات المطلوبة فى مختلف جهات العمل ، داخليا وخارجيا .

– تدبير منح مالية للجامعات وللافراد ، القيام بالبحوث الادارية الهامة فى مجال التدريب والتعليم الادارى والتنمية الادارية .

– استحداث الوسائل التى تشجع خريجى الجامعات على الالتحاق بالدراسات العليا فى ادارة الاعمال والادارة العامة ، واعطاء التسهيلات والبعثات الداخلية اللازمة ، أو منح تفرغ بعض الوقت لمن يلتحق بهذه الدراسات .

ويمكن تلخيص أهم نتائج هذه الدراسة فى النقاط الآتية :

– تناقص عدد الملتحقين بهذه الدراسات : الدبلومات والماجستير والدكتوراه ، ويظهر ذلك التناقص بشكل واضح اذا قورن عدد الملتحقين بالدراسات العليا بعدد المتخرجين فى كليات التجارة والذين يشكلون المصدر الرئيسى للملتحقين بتلك الدراسات .

– زيادة تسرب الدارسين سواء بطريق مباشر بسحب أوراقهم من الكليات أو بطريق غير مباشر بعدم الانتظام فى هذه الدراسات وبصفة خاصة فى الجامعات الاقليمية .

– وجود قصور فى بعض التخصصات الهامة اللازمة للواقع العملى ، والتى تمثل الاحتياجات الفعلية لجهات العمل المختلفة .

– الازدواج فى برامج بعض التخصصات بين الكليات فى نطاق القاهرة الكبرى التى يوجد بها أربع جامعات .

– عدم وجود فلسفة واضحة تحدد على أساسها أهداف الدراسات العليا سواء الاكاديمية : ماجستير ودكتوراه ، أو المهنية : دبلومات ، مما يؤثر على مضمون البرامج الدراسية .

– هناك عدة مزايا لتفرغ الطالب خلال الدراسة التمهيدية للماجستير وبصفة خاصة عند ضغط هذه الدراسة فى عام دراسى واحد ، يؤكد ذلك ارتفاع نسبة النجاح ، اذ تبلغ حوالى ٦٦٪ فى نظام التفرغ بينما تصل فى نظام عدم التفرغ الى ٦٪ .

أما مزايا عدم التفرغ فتبرز فى اتاحة فرص الدراسة للطلبة المتميزين الذين لا تسمح ظروف عملهم بالحصول على هذا التفرغ خلال فترة الدراسة التمهيدية للماجستير ويبدو ذلك فى التحاق بعض أوائل بكالوريوس تجارة القاهرة وعين شمس بالدراسات العليا بتجارة الأزهر ، لعدم امكانهم الحصول على التفرغ المطلوب فى كلياتهم الأصلية ، برغم

العبء الاضافى الذى يتمثل فى اضافة بعض المواد الدينية فى تجارة الأزهر .

– اعتذار كثير من المحاضرين المتميزين عن التدريس فى الدراسات العليا العامة أو الخاصة ، بسبب انخفاض المكافآت عنها فى مراكز التدريب العامة أو الخاصة ، بل وانخفاضها حتى عن أى نوع من الاثابة على الجهود غير العادية .

– انخفاض نسبة الحضور بين طلبة الدراسات العليا فى الدبلومات اما بسبب عدم التفرغ أو عدم توافر الاهتمام الكافى من جانب الطلبة ، أو لعدم حصولهم على أية مزايا مادية أو معنوية أو ترقية بعد التخرج ، أو لعدم انضباط نظم الدراسة بالكليات .

– ارتفاع نسب التخلف فى حضور الامتحانات بسبب عدم استعداد الطلبة لها ، أو لعدم استيفاء نسب المواظبة ، أو لأعذار أخرى .

التوصيات

وقد أبرزت مناقشات المجلس حول هذا الموضوع مجموعة من الاتجاهات أهمها :

– ان تطوير الدراسات العليا فى الادارة ، يستدعى زيادة كفاءة أقسام ادارة الاعمال بكليات التجارة ، وادخال مواد ومناهج متطورة فى هذا المجال ، وربط بحوث هذه الدراسات بمواقع الانتاج ، لتساهم فى تطوير العملية الانتاجية ، وايجاد الحلول لما تواجهه من مشكلات .

– ان الكليات الجامعية توجه جهدها الأكبر لمرحلة البكالوريوس بأعدادها الضخمة ، ومن ثم لا يتسير لها اعطاء جهد حقيقى للدراسات العليا بها .

– ان انشاء كلية للدراسات العليا فى الادارة لا يحول دون استمرار هذه الدراسات فى الجامعات الأخرى أو التوسع فيها .

– عدم إمكان الفصل بين الدراسة فى المرحلة الجامعية الاولى وبين الدراسات الجامعية العليا فى الادارة ، فالربط والتكامل بينهما لازم وضرورى .

– بالنسبة لاقتراح انشاء جهاز أو مجلس للتنمية ، فنظرا لأن الاختصاصات المقترحة لهذا الجهاز أو المجلس يمارسها حاليا المجلس الاعلى للجامعات ، والادارة العامة للبعثات ، والجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، ولجنة تخطيط القوى العاملة والتدريب الادارى التى يرأسها وزير الدولة للتنمية الادارية ، والمنبثقة عن المجلس الأعلى لتنمية القوى البشرية ، فمن المناسب – فى الوقت الحاضر ، منعا للازدواج والتضارب فى الاختصاصات – تنشيط دور هذه الأجهزة ، وعلى الأخص المجلس الاعلى للجامعات ، لتولى اهتماما خاصا بتخطيط وتنسيق الدراسات العليا فى الادارة بهدف تنميتها وتطويرها .

– تطوير نظام البعثات امر ضرورى ويتعين تعديله تعديلا جذريا ، ويمكن التعديل فى هذا المجال – كحل عاجل – على نظام الاشراف المشترك « القنوات العلمية » مع مناشدة المجلس القومى للتعليم اجراء دراسة شاملة لتطوير نظام البعثات ، باعتباره الركيزة الأساسية لحل مشكلات نقص هيئات التدريس بالجامعات .

– ان اغلب مشاكل الدراسات العليا فى الجامعات ، ترجع الى أسباب وظروف متشابهة ، تتماثل فى مختلف جوانبها ونوعياتها ، ومن ثم فان أغلب مشاكل الدراسات العليا فى الادارة ، تنطبق بصورة او أخرى على باقى أنواع الدراسات العليا بالجامعات .

وعلى ضوء الدراسات السابقة ومناقشات المجلس بشأنها يمكن عرض التوصيات الآتية :

* تطوير أقسام ادارة الأعمال فى الجامعات المصرية ، لكى تحقق اهداف « مراكز الادارة » الموجودة فى العديد من الجامعات بالدول المتقدمة ، وذلك بالأخذ بما يلى :

– تصميم وتنفيذ برامج تدريبية قصيرة أو متوسطة المدى (من أسبوعين الى ثلاثة شهور) لمختلف المستويات والتخصصات الدراسية ، مع توفير هيئة التدريس اللازمة لها من الحقل التطبيقى ، بجانب أعضاء هيئات التدريس بالجامعات .

– إجراء بحوث ادارية مشتركة بين الجامعات وجهات الأعمال فى مجالات تتعلق بتلك الجهات ، وبما يسمح بربط النشاط العلمى الأكاديمى بالخبرات العملية للممارسين من رجال الادارة .

* ان تقوم كل كلية باختيار البرامج العلمية والعملية للدراسات الاكاديمية للحصول على درجتى الماجستير والدكتوراه ، والاسلوب الذى يتمشى مع ظروفها الخاصة ، بما يتيح لها فرص إبراز شخصيتها

الخاصة كمدرسة علمية لها أسلوبها وأهدافها المتميزة ، التى تعتمد ، الى حد كبير ، على كيفية إعداد نوعيات متخصصة من أعضاء هيئات التدريس بالجامعات . وفى هذا الاتجاه يترك لكليات التجارة المختلفة تحديد أسلوب وفترة الدراسة التمهيدية للماجستير .

* ان تعمل كل جامعة بصفة أساسية ، على وضع البرامج التعليمية التى تغطى الاحتياجات الادارية فى المنطقة التى توجد بها مع عدم إهمال المدرسة العلمية او التخصص المتوفر فيها ، والذى قد ينتج عن :

– وجود استاذ أو أكثر متخصص فى فرع من فروع الادارة .

– توافر امكانات علمية مساعدة بأقسام بعض الجامعات ذات الطبيعة الخاصة . مثل التطبيقات الادارية فى الاسلام بجامعة الأزهر ، أو دبلوم النقل البحرى أو ادارة الموانى فى كلية التجارة جامعة الاسكندرية او انشاء دبلوم فى ادارة المجتمعات الجديدة او دبلوم فى الادارة المحلية ، أو دبلوم فى ادارة الصناعات الصغيرة فى الجامعات الاقليمية .

* ضرورة العمل على انشاء تخصصات جديدة فى دبلومات ادارة الاعمال والادارة العامة حتى يمكن مسايرة الحاجات التطبيقية المتزايدة التى نشأت حديثا بسبب التطور الذى حدث فى دوائر الأعمال .

* السماح لخريجى كليات : التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية بالالتحاق بدبلوم العلوم الادارية بكليات الحقوق ، بمايتيح مزج الخبرات الادارية المختلفة ذات الخلفيات الاكاديمية المتباينة .

* تمثيل بعض رجال الأعمال البارزين الى جانب كبار المسئولين بمواقع الانتاج فى مجالس أقسام ادارة الأعمال فى كليات التجارة بالجامعات ، وذلك حتى يمكن الربط بين الجامعة وجهات العمل .

* اتباع نظام الدراسة العامة فى السنة الاولى والتخصص فى السنة الثانية بالنسبة لدبلومات الدراسات العليا فى الادارة مما يعطى مزيدا من التفرغ فى التخصصات الحالية نظرا لأن الامكانات المتاحة حاليا للدراسات العليا فى الادارة من التخصصات المختلفة لأعضاء هيئة التدريس ، ما زالت محدودة على المستوى القومى .

* استمرار وجود سياسة للقبول فى كل كلية تختلف عن السياسات الاخرى ، مع محاولة الاستفادة من كافة الإمكانات المتاحة لإنجاح هذه السياسة بالاسلوب الفعال ، ومتابعة التقييم المستمر والموضوعى لكل سياسة للتحقق من مدى انجازها للأهـداف المرجوة منها .

* ضرورة التعديل الجذرى والتطوير الفعلى لنظام البعثات الدراسيـة ، ويتعين فى هذا المجال التعاون العلمى مع الجامعات الأجنبية ، وخاصة فى مجال الاشراف المشترك على الرسائل العلميـة « نظام المستندات العلمية » حيث يكفل هذا النظام المزايا التالية :

– ايجاد أنواع من التخصص الدقيق قد لا تتوافر فى الدراسات العليا فى مصر ، مثل : التخصصات المختلفة داخل علم ادارة الافراد والتى زادت الحاجة اليها فى السنوات الاخيرة .

– تنمية أعضاء هيئة التدريس فى اقسام ادارة الاعمال بكليات التجارة بالجامعات المصرية ، وذلك عن طريق احتكاكهم بالاساتذة الأجانب وقيامهم بالاطلاع على البحوث المشتركة ذات المستوى العالمى المتاح أولا بأول .

– تنمية الدارسين وذلك عن طريق سفرهم الى الخارج لفترة عام ، يطلعون فى أثنائه على احدث المراجع ، فضلا عن الاتصال بالجهات التى تفيدهـم فى بحوثهـم ، وفى زيـادة مهارتهـم فى اللغة الأجنبية .

– تحقيق وفر فى التكاليف المادية التى تتحملها الدولة ، باتباعها نظام البعثات الحالى .

* عمل دراسة متكاملة لتحديد نوعيات الراغبين فى الالتحاق بالدراسات العليـا للادارة – سواء من ناحية الكفاءة أو الخبرة التطبيقية – وأهدافهم من الدراسة . وكذلك الجهات المستفيدة من الدراسات العليا للتعرف على مشكلاتها والصعوبات التى تواجهها ، والتأكد من تغطية الاحتياجات الادارية المطلوبة والمتطورة لمختلف القطاعـات بالنوعية والمستوى المناسب على مدى العشرين عاما القادمة .

* النظر فى انشاء كلية متخصصة للدراسات العليا فى العلوم الادارية ، تلحق باحدى الجامعات ، على أن تبدأ بمرحلة الدكتوراه ثم تستكمل المستويات الأدنى فى مراحل لاحقة .

اتجاهات عامة لتطوير الخدمة المدنية

ان شعور المواطن بحدوث تغيير ملموس فى حياته اليومية أمر أساسى فى تعميق شعور الانتماء الحقيقى للوطن ، بما يدفعه الى المشاركة الفعالة فى بنائه وتقدمه .

وهذا يرتبط بتقديم الموظف للخدمات فى مختلف المواقع بلا تعقيدات ولا تسويف أو استعلاء ، بحيث يشعر كل موظف انه خادم للشعب وان مرتبه يحصل عليه من دافعى الضرائب أى مجمـــوع المواطنين .

وقد تعرضت الخدمة المدنية المعاصرة للعديد من محاولات الاصلاح ، الا أن التنفيذ الفعلى لهذه المحاولات لم يصل بها الى تحقيق الأهداف المنشودة ، نتيجة لتغلب النظرة الأكاديمية والمتخصصة فى وضع الحلول دون اشراك المنفذين بدرجة كافية ، بالاضافة الى التغييرات المتلاحقة فى توجهات السياسة العامة مما أفقد هذه الحلول المواءمة اللازمة مع الأوضاع المتغيرة ، والتطورات الاقتصادية والسياسية ، ومن ثم اضطرت الدولة - وعيا منها بحجم المشكلة - الى توجيه العديد من الحلول الممكنة التى لم تحقق فاعلية بالنسبة للانتاجية أو رفع كفاءة الأداء أو الانضباط الادارى مما يستلزم مدخلا استراتيجيا لعلاج المشكلة يقوم على محورين .

الأول : استخدام الأساليب العلمية فى التحليل للوصول الى مجموعة مقترحات قابلة للتنفيذ وتتفق مع الاتجاهات العلمية الحديثة .

الثانى : استطلاع آراء أعضاء الخدمة المدنية أنفسهم فى هذه المقترحات من خلال استقصاء يتم إعداده بعناية حتى يتم تنفيذ الإصلاح الادارى المقترح فى ظل أكبر قدر من رضاء الموظف ذاته ، بل وإفساح المجال أمامه لاقتراح حلول للمشاكل .

وبتكامل هذين المحورين يمكن مواجهة العقبات وطرح الحلول الممكنة لاصلاح الخدمة المدنية حتى تحتفظ بسماتها المهنية كأحد أهم فروع الخدمة العامة المحققة لسياسات التنمية .

المعوقات :

ترتبط مشاكل وعقبات الخدمة المدنية بعضها بالبعض ، كما ترتبط بمجموعة أسباب تاريخية واقتصادية واجتماعية .

وفيما يلى عرض لأهم هذه العقبات والمشكلات :

- افتقار سياسة الخدمة المدنية لاستراتيجية واضحة المعالم .
- تحول الخدمة المدنية من خدمة الى سلطة يغيب عنهـــا مفهـــوم « دافع الضرائب » السائد فى الدول المتقدمة .
- تدهور الوضع الاقتصادى والاجتماعى لأعضاء الخدمة المدنية بالمقارنة مع العاملين فى القطاعات الأخرى .
- التعددية الكبيرة فى مسميات الوحدات والتكرار والخلط بين الخدمة المدنية من ناحية والقطاع العام من ناحية أخرى .
- ضعف الولاء الوظيفى .
- ضعف القيادات التنفيذية .
- ضعف نظم التدريب وشكلية معدلات قياس الأداء .
- تعدد وتغير قوانين ولوائح ونظم الخدمة المدنية ، وعدم استقرار التنظيم الادارى الحكومى .
- تدهور اساليب العمل وصعوبة تطبيق الأساليب العلمية .

– كثرة دلالات ارتفاع نسبة البطالة المقنعة ، مع الاستمرار فى الشكوى من نقص العمالة فى بعض الادارات المعنية بتقديم الخدمات للمواطنين .

– هبوط الانتاجية .

– عدم وجود مفهوم علمى واضح لوظائف الخدمات المعاونة وتضخمها .

– زيادة معدل جرائم الوظيفة رغم الجهود المكثفة لمكافحة هذا النوع من الانحراف .

– التراكمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

– عدم الاهتمام بالجوانب الانسانية والاجتماعية للخدمة المدنية من خلال روابط الموظفين .

– شيوع المسئولية كنتيجة حتمية لتداخل الاختصاصات ، وعدم وضوحها مما يشجع الموظف على الانحراف بوظيفته معتمدا على شيوع المسئولية عند انكشاف الأمر والافلات بالتالى من العقاب ، كما يؤدى الى تعقيد أساليب العمل وصعوبة تحقيق النتائج المرجوة من التنمية الادارية .

– كثرة مشاكل الموظف مع جهة الادارة ، وانعكاساتها السيئة على نفسيته .

– عدم وجود قواعد تنظيمية ثابتة مما يظهر فى العديد من الأمثلة مثل إنشاء درجات لأشخاص دون حاجة فعلية لهم فى التنظيم .

– ضعف أجهزة المعلومات داخل الوحدات المختلفة واتباعها للأساليب التقليدية فى الحفظ والتجديد وتداول المعلومات .

– اقتران العملية الادارية بمجموعة كبيرة من التعقيدات المكتبية والاجراءات الشكلية .

اتجاهات التخلص من السلبيات القائمة :

حتى يمكن توقع نتائج ايجابية من سياسة التنمية الادارية ، فمن الضرورى معالجة المشكلات التى لا تحتمل التأجيل أو الحلول المسكنة وخاصة فى المجالات الآتية :

أولا : الخدمة المدنية والتنظيم الأعلى للدولة :

تحتاج الخدمة المدنية الى مفهوم مهنى جديد ، مما يستلزم النظر فى التنظيم الأعلى للدولة بما يضع الخدمة المدنية فى جانب والقطاع العام فى الجانب الآخر ، واعتبار كليهما أهم أدوات تنفيذ وإيصال السياسة العامة للدولة ، مع الاهتمام بتوضيح مكونات الخدمة المدنية وأهمية تحقيق الكفاءة والفاعلية فيما تقوم به من أعمال وضرورة تكوين مجلس للخدمة المدنية تتبعه أداة فنية ومعهد للادارة العامة والمحلية ليختص برسم سياسات الخدمة المدنية والاشراف على شئونها وتطويرها (ويمكن ايجاد ترتيب مشابه بالنسبة للقطاع العام) وذلك لتدعيم ادارة اصلاح الخدمة المدنية بمساندة كافية من قطاعات التنفيذ ذاتها .

ويتحقيق ذلك المفهوم الجديد يمكن وضع تصور عام لتنظيم الخدمة المدنية يقوم على اساس تحديد وحدات الخدمة المدنية والتخلص من التعددية الكبيرة فى المسميات بتركيز وحدات الخدمة المدنية فى : (الوزارات – المصالح – الأجهزة المركزية – الفروع الادارية المحلية) .

مع تدعيم عناصر القيادة العليا بالأجهزة المركزية الاستشارية والرقابية خصوصا فى مجالات المعلومات والرقابة الادارية والرقابة المحاسبية .

ثانيا : التنظيم العام للخدمة المدنية :

يقترح تنظيم عام للخدمة المدنية يأخذ فى الاعتبار عدم تكوين أجهزة جديدة ، وتحويل الأجهزة القائمة الى الأوضاع التنظيمية الملائمة ، إما فى نطاق الخدمة المدنية أو فى نطاق القطاع العام ، مع تحديد وتدعيم الأجهزة المركزية الاستشارية والرقابية .

وتتحدد أهم ملامح هذا التنظيم فيما يأتى :

– تحديد الوضع المتميز للخدمة المدنية مهنيا ، وذلك بتركيز وحداتها فى مستوى الوزارة ومستوى المصلحة والفروع المحلية وبعض

الأجهـــزة المركزية .

وهذا يستلزم اعادة النظر فى الوحدات الأخرى العديدة والتى تأخذ مسميات مختلفة ، وذلك بتحويلها اما الى هيئات نوعية واخراجها من قطاع الخدمة المدنية الى القطاع العام اذا كانت طبيعتها الاقتصادية تستلزم ذلك ، أو تحويلها الى مصالح حكومية أو أجهزة مركزية تبعا لطبيعتها ووفقا للضوابط العلمية .

– تحويل الجهاز المركزى للتنظيم والادارة الى أداة فعالة لشئون الخدمة المدنية عن طريق تنظيم جديد ذى مستويين : الأول ، مجلس الخدمة المدنية ويختص برسم سياسات الخدمة ومتابعة تنفيذها ، وتمثل فيه أهم الوزارات وبعض المصالح الحكومية ويتبع رئيس الوزراء ، والثانى مستوى أداة فنية فى شكل جهاز مركزى لشئون الخدمة مع معهد الادارة العامة والمحلية .

– تحديد المفهوم الاقتصادى للقطاع العام والابقاء على التنظيم الحالى ذى المستويين (الهيئة النوعية القابضة / الشركة) مع تطوير هيئة التصنيع لتصبح أداة متابعة وتنسيق معاونة للوزراء والهيئات النوعية والشركات وذلك عن طريق تنظيم جديد ذى مستويين :

مستوى أعلى : فى شكل مجلس متابعة المشروعات الاقتصادية يتبع رئيس الوزراء ومستوى أدنى : يتمثل فى جهاز لدراسة المشروعات ومركز للتنمية الادارية .

ويظهر من ذلك تنظيم متناسق للجهاز الادارى تختفى فيه التعددية فى مسميات الوحدات والتكرار والخلط بين الخدمة المدنية من ناحية والقطاع العام من ناحية أخرى ، مع وجود مستويات تنسيق فى شكل نواب رئيس وزارة أو وزراء دولة أو لجان وزارية .

– تدعيم الدور الاستشارى والرقابى للأجهزة ، سواء التابعة لرئيس الجمهورية أو التابعة لرئيس الوزراء ، مع اعادة النظر فى فلسفة انشائها ، على أساس ان الهدف من الرقابة هو أن تكون أداة معاونة ومساعدة للأجهزة التنفيذية ، لا أداة تصيد للأخطاء والانحرافات بعد وقوعها .

ثالثا : سياسات الخدمة المدنية :

ان الأخذ بالمقترحات السابقة بخصوص التنظيم الأعلى والتنظيم العام للخدمة المدنية لابد وأن يساعد فى تأكيد المفهوم المهنى للخدمة المدنية ومكانها القيادى فى إدارة التنمية . خاصة وأن مشاكل الخدمة المدنية يرتبط بعضها ببعض ولايمكن علاج احداها دون الأخرى ، فمشكلة الرواتب لايمكن علاجها دون علاج مشكلة العمالة ، ومشكلة العمالة ترتبط بمشاكل تعدد القوانين ، والمشاكل القانونية تؤثر على مشاكل التنظيم وهكذا .

الا أن مناقشة مشاكل الخدمة المدنية وتطويرها كمسألة مستمرة لاتتم مرة واحدة بل لابد لها من وضع سياسات عامة . والسياسات العامة للخدمة هى مؤشرات عامة لتنظيم وادارة الخدمة تمثل التوازن بين المصالح العليا للبلاد والمبادىء العلمية وهى :

– المكون المهنى : والذى يؤكد مكانتها القيادية فى إدارة التنمية من خلال إحساس العاملين بالانتماء والمكانة والمشاركة فى تحقيق أهداف السياسات العامة الانمائية بالتخلص من السلبيات التى تعوق تدعيم المهنة مثل سياسات العمالة وضعف الولاء الوظيفى .

– المكون القانونى : الذى يحدد الهوية القانونية والاطار التنظيمى للخدمة المدنية ويحدد مسئولياتها وواجباتها وحقوق أعضائها والمحظورات القانونية ويحمى الموظف من الانحراف .

– المكون التنظيمى : الذى يحدد قواعد وأسس تنظيم الخدمة المدنية والذى يكون بمثابة دليل تكوين الوحدات والتقسيمات وتطوير التنظيم . ويلاحظ وجود العديد من السلبيات ، من حيث عدم استقرار التنظيم وعدم اتباع القواعد العلمية وتغلب النظرة الاكاديمية وضعف ادارات المعلومات ، وشيوع التنظيمات غير الرسمية .

– مكون الأساليب (ايصال السياسات العامة) : المقصود بهذا المكون أساليب عمل الخدمة المدنية التى تحقق أقصى درجات الرضاء العام ، أى التى تحقق الفاعلية ، بمعنى الآثار الايجابية فى محيط العمل

مما يؤدى الى تدعيم النظام السياسى واستقرار الحكم .

ويلاحظ العديد من السلبيات على رأسها ضعف القيادات التنفيذية وجمود روتين العمل ، وحدة تأثير المشاكل الاجتماعية للموظف على انتاجيته وعلى أسلوب تعامله مع المواطنين ، وضعــف نظم التدريب وشكلية معدلات قياس الأداء .

لذلك فمن الضرورى وضع سياسات للخدمة المدنية تحدد لها المؤشرات العامة للمكونات الأربعة السابقة وتكون دليلا للاصلاح والتطوير المستمرين للخدمة المدنية ، وذلك على ضوء التخلص من السلبيات القائمة حاليا .

وأهم منطلقات تلك السياسات أن تكون باشتراك المنفذين أنفسهم فى دراسة المشاكل واقتراح الحلول والتعاون الكامل بين الأكاديمى والممارس .

رابعا : المشاكل القانونية والتنظيمية والادارية :

وبالنسبة للمشاكل القانونية والتنظيمية والادارية فقد اتضح ان مشاكل الخدمة المدنية قد أدخلت سياسات الإصلاح الإدارى فى حلقة مفرغة لعل أكثر صورها وضوحا هى تعدد وتغير قوانين ولوائح ونظم الخدمة المدنية وفقدان الاطار القانونى للمقومات العلمية والمهنية التى يجب أن تتوافر له . لذلك فالمقترح ضرورة اصلاح الاطار القانونى للخدمة المدنية من خلال :

– تطوير قانون عام الخدمة المدنية وقانون موحد الكادرات الخاصة مع لوائحها التنفيذية والغاء التعددية القانونية السائدة الآن .

– ارساء دعامات ومبادىء اخلاقية مستمدة من تراثنا الثقافى فى قوانين ولوائح الخدمة المدنية تكون أساسا للحفاظ على تماسك وتبلور مفهومها المهنى فى المجتمع المصرى .

– تقوم سلطات الاشراف على تطبيق وتطوير الخدمة المدنية ولوائحهما بمساندة تنفيذية من خلال مجلس الخدمة المدنية المقترح . مع وجود نظم خدمة خاصة بقطاعات الخدمة العامة الاخرى : العسكرية ، والشرطية ، والقطاع العام .

وبالنسبة لقواعد التنظيم وأساليب عمل ادارة الخدمة المدنية فقد لوحظ أن قواعد التنظيم العلمى أصبحت الى درجة كبيرة مفتقدة فى الخدمة المدنية ، مما انعكس على تدهور أساليب العمل وصعوبة تطبيق الأساليب العلمية وعدم تحقيق النتائج المرجوة من الاصلاح الادارى .

ولكن إصلاح مشاكل التنظيم والأساليب فى الخدمة المدنية لابد وأن يتسم بقدر كبير من التأنى والحصول على مساندة أكبر قطاع ممكن من أعضاء الخدمة المدنية أنفسهم .

مع ذلك فإنه يمكن وضع أسس عامة للاصلاح والبدء ببعض الاصلاحات العامة والتى أصبحت أسبابها وتأثيراتها السلبية لا تحتمل التأخير وبالذات بالنسبة لما يلى :

× تنظيم الخدمة فى إطار الجهاز الإدارى للدولة .

× التنظيم العام للخدمة المدنية .

× تنظيم الأجهزة المركزية المسئولة عن شئون الخدمة المدنية .

× تعميم سياسات للخدمة المدنية ، تخلصها من سلبياتها وتكون دليلا لانطلاقها وتطورها .

× مواجهة بعض المشاكل القانونية والتنظيمية والادارية الملحة وإرساء أسس تدعيم وتطوير نظم المعلومات الإدارية وبرامجها .

خامسا : مشاكل اقتصاديات الخدمة المدنية :

أما بالنسبة لمجموعة مشاكل اقتصاديات الخدمة المدنية فقد حاولت الدولة دائما التصدى لها . وبالذات لمشكلة الرواتب والأجور ، وذلك عن طريق العديد من الاجراءات مثل الدعم والمكافآت والزيادات فى الراتب من وقت لآخر ، الا أن التطورات الاقتصادية وارتفاع نفقات المعيشة مع العمالة الزائدة والمتزايدة – قد ابتلعت كل هذه الجهود وجعلتها لاتحدث التأثيرات الايجابية المرغوبة ، وهذا يؤكد ضرورة علاج المشاكل التى تعوق حل المشكلة الاقتصادية أولا – وضرورة الحصول فى نفس الوقت على مساندة وتأييد الموظفين أنفسهم للحلول ، بل واقتراحها .

كذلك تأكد ارتباط مشاكل الخدمة المدنية بعضها ببعض وصعوبة حل احداها دون الأخرى ، وأهمية التصدى الجرىء للمشاكل فى ظل أكبر مساندة من مجتمع الخدمة المدنية .

وقد لوحظ أن نظام المرتبات فى الخدمة المدنية أصبح غير ملائم لمستويات المعيشة مما يشكل عائقا ليس لإدارة الخدمة المدنية فحسب بل ولإدارة التنمية بوجه عام ، فقد ساعد فى تدهور انتاجية الموظف وضعف معنوياته من ناحية ، كما تزايدت اعتمادات المرتبات والدعم والمدفوعات النقدية على حساب اعتمادات الاستثمار من ناحية أخرى .

لذلك لابد من إعادة رسم سياسات المرتبات والأجور من منطلقات جديدة ترتبط باعادة النظر فى سياسات العمالة والقوانين واللوائح وتنظيم وأساليب العمل بطريقة واقعية مؤسسة على دعامات مهنية وقانونية سليمة تتخلص الخدمة المدنية معها من استمرار سلبياتها للحد من تضخم العمالة وسوء توزيعها وفوضى اللوائح والتسويات وعشوائية التنظيم والأساليب ، وصولا الى الارتفاع باقتصاديات الخدمة المدنية وتطوير طاقاتها وإمكاناتها .

الدراسات الميدانية :

من أهم منطلقات تطوير الخدمة المدنية استطلاع آراء أعضاء الخدمة المدنية أنفسهم فى مداخل الاصلاح التى يمكن التوصل اليها ، لذا يقترح اجراء استقصاء يتم إعداده بعناية ليأتى معبرا عن اتجاهات الاصلاح الإدارى حتى يتم التنفيذ فى ظل أكبر قدر من رضاء الموظف ذاته . وكذلك التعرف على وجهة نظر المتعاملين مع مجتمع الإدارة فى مشاكل الخدمة ، حتى يمكن التوصل الى تحديدها وترتيب درجة أهميتها .

وتستهدف هذه الدراسة الميدانية تحقيق ما يلى :

– الحصول على معلومات عامة عن مجتمع الخدمة المدنية من ناحية مستويات التعليم والتدريب والحالة الاجتماعية والمشاكل الوظيفية ، ودرجة الرضاء الوظيفى . ومدى استخدام الأسلوب العلمى فى اتخاذ القرارات وتوافر المعلومات .

– استطلاع آراء الموظفين بالنسبة لنوعيات التدريب الملائمة ونظام الاشراف والترقية وحوافز ترك الخدمة المختلفة وسبل تحسين المرتبات والانتاجية وتطوير أساليب العمل .

– الوصول الى تصور لأهم مجالات استطلاع آراء المتعاملين مع الإدارة مستقبلا لوضع وتصميم دراسة تستهدف رفع كفاءة توصيل الخدمات العامة من وجهة نظر المواطن .

التوصيات

وعلى ضوء الدراسة السابقة ، وما دار حولها فى المجلس من مناقشات، يوصى بالآتى :

فى مجال التنظيم الأعلى للدولة :

* تمييز الخدمة المدنية عن القطاع العام مع تأكيد كونهما جناحى الجهاز الإدارى المنفذ للسياسات العامة للتنمية .

* تركيز اختصاصات الأجهزة المركزية الاستشارية والرقابية المعاونة لرئيس الجمهورية ولرئيس الوزراء مع توضيح مهامهما فى المتابعة والتحليل والمعاونة فى اقتراح الحلول .

* تكوين جهاز لإدارة شئون الخدمة المدنية من مجلس الخدمة المدنية والجهاز المركزى للخدمة المدنية يحل محل الجهاز المركزى للتنظيم والادارة .

– وتكوين جهاز لإدارة شئون القطاع العام من مجلس متابعة المشروعات الاقتصادية وجهاز دراسة المشروعات يحل محل هيئة التصنيع .

* إعادة النظر فى المبادىء العامة لتكوين قطاعات الجهاز الادارى ، وإرساء دعامات تنظيمية وموضوعية تكون دليلا يسترشد به ، ويخلص التنظيم الأعلى من التعرض للضغوط غير الموضوعية ويضمن الاستقرار .

* تأكيد الطبيعة القيادية والرائدة للخدمة المدنية فى تنفيذ سياسات التنمية .

* التخلص من التعددية فى المسميات عن طريق مراجعة التنظيم الحالى للخدمة المدنية بحيث يتكون اساسا من الوزارة ، والمصلحة ، والفرع ، ويقوم على الاعتبارات الموضوعية ومن عدد ملائم من الأجهزة المركزية .

* الافادة مما هو قائم من أجهزة وتنظيمات وعدم تكوين تشكيلات جديدة إلا فى أضيق نطاق ، مع وضع القواعد العامة التى يجب تكوين تلك الوحدات بناء عليها .

* تجميع الوزارات فى مجموعات باتباع القواعد العلمية ، مع مراعاة المصالح العليا للبلاد . ويمكن تكوين مستوى نائب رئيس وزراء لكل مجموعة مع إمكان وجود وزارات خارج المجموعات النوعية أو ضمن المجموعات ولكن تتبع رئيس الوزراء مباشرة وذلك حسب احتياجات التطور .

* اتباع المبادىء العلمية فى التنظيم والاقتصاد فى تكوين (الوزارة ، المصلحة ، الفرع) مع التوسع فى توزيع المصالح والتفويض فى الاختصاصات للمحليات .

* ضرورة تحديد نوع الوظائف الرئيسية المطلوبة فى كل وزارة أو مصلحة أو هيئة بحيث يتم التنظيم على أساس هذه الوظائف مع الأخذ فى الاعتبار التقسيم الرأسى والأفقى من خلال مراجعة شاملة لهيكل الوظائف العامة فى الخدمة المدنية والكادرات الخاصة .

فى مجال سياسات الخدمة المدنية :

* وضع سياسات للخدمة المدنية تظهر فيها المكونات المهنية والقانونية والتنظيمية والإدارية الخدمة وتكون دليلا للتطور المستمر فى إطار التوازن بين المصالح العليا للبلاد وبين الاعتبارات الموضوعية والعلمية .

* وضع استراتيجية لتحديد طرق ومعايير الحصول على البيانات ومعالجتها بأسلوب علمى مناسب لحاجة متخذى القرارات على مختلف المستويات . مع تصميم سياسات لإعداد وتدريب أخصائى المعلومات من التخصصات المختلفة .

فى مجال المشاكل القانونية والتنظيمية والادارية للخدمة المدنية :

* تركيز القوانين واللوائح على المفهوم المهنى للخدمة المدنية وموقعها فى المجتمع والجمع بين عنصرى الكفاءة والفاعلية .

* اعادة النظر فى القوانين واللوائح والقرارات وصولا الى قانون عام للخدمة المدنية يتيح القضاء على التعددية فى هذه القوانين . مع الاهتمام بوضع قانون عام للكادرات الخاصة يضع التعريف القانونى للكادر الخاص والقواعد العامة لتنظيمه ، مع تبسيط وتركيز لوائح الخدمة المدنية .

* مراجعة التشريعات وتنقيتها من الأحكام المكررة ورفع ماعسى أن يكون فيها من تناقض والغاء النصوص التى فقدت مبررات وجودها ولم تعد صالحة للتطبيق .

* ضرورة استقرار القوانين واللوائح والتعليمـات المنظمة لحركة العمل ، ليتيسر أداء الخدمة للمواطن ورفع مستواها .

* اشراك الموظف الكفء فى وضع اللوائح وتحديد طرق وأساليب العمل حتى يشعر بمسئوليته عن تنفيذها وبأهمية دوره فى الادارة والمشاركة فى إنجاحها .

* أن تعمل أجهزة الحكومة على انهاء معظم المنازعات المطروحة على القضاء الادارى أو التى فى سبيلها اليه فيمابينها وبين موظفيها حتى يتفرغ الموظف لعمله ولا يحمل بنفقات التقاضى . ويمكن فى هذا الصدد الزام جهة الادارة فى حالة صدور حكم بصدد حالة معينة بإعمال هذا الحكم فى شأن كافة الحالات الأخرى المماثلة دون اجبار كل موظف تتماثل حالته مع الحالة السابقة على استصدار حكم خاص به .

* ترسيخ المبادىء الاخلاقية فى نظم الخدمة المدنية وتقوية الوازع الدينى والاخلاقى لدى الموظفين عن طريق وسائل الاعلام المختلفة وعقد الندوات بعثا للقيم والمبادىء والمفاهيم الصحيحة .

* القضاء على الضائع من وقت العمل الرسمى بشكل حاسم وجدى ومن ذلك: اتخاذ اللازم نحو تحريم الزيارات الخاصة التى تتم فى مواقع العمل ومعالجة ظاهرة عدم تواجد الموظفين فى مقار عملهم أثناء أوقات العمل الرسمية ، وتنظيم فتح الجمعيات الفئوية بعد انتهاء مواعيد العمل ، ومنع استخدام التليفونات الحكومية فى غير الأغراض المصلحية .

* تبصير المواطنين اعلاميا بنظم الخدمة من خلال برامج الاذاعة والتليفزيون عن طريق استضافة القيادات التنفيذية فى مواقع الخدمات الجماهيرية لشرح اجراءات انجاز تلك الخدمات ونفقات ذلك والمستندات المطلوبة وبدائلها ، وتبصير المواطنين كذلك بأحكام القانون فى شتى المجالات من خلال رجال القانون ليكونوا على بينة من أمرهم فيما يقدمون عليه من تصرفات .

* وضع برنامج زمنى للاصلاح الادارى على مستوى الوزارات والمصالح بدءا بتلك التى لها اتصال مباشر بالمواطنين لتطوير أسلوب توصيل الخدمة على نحو أفضل .

* ضرورة مراجعة نظم تقييم الأداء فى الجهات الحكومية المختلفة وتحديد المعايير التى على ضوئها يقاس أداء الموظف ، على أن تكون هناك معايير خاصة بكل جهة حكومية حسب طبيعة نشاطها .

* الدقة فى اختيار القيادات على أساس موضوعى بعيدا عن الاعتبارات الشخصية ليكونوا قدوة حسنة ونماذج طيبة أمام العاملين .

* زيادة نطاق التفويض فى الاختصاصات والسلطات .

* إعداد دليل مبسط لإجراءات العمل الخاصة بكل جهة وتثبيته فى إماكن ظاهرة أو طبعه ووضعه فى متناول أيدى المواطنين .

* نزول القيادات العليا والوسطى الى ميدان العمل لمتابعة الادارة المباشرة لتنمية قدراتها لحل المشاكل أو المعوقات أولا بأول ، ولتطوير أسلوب توصيل الخدمة على نحو أفضل وأسرع ، ولدفع العمل بروح الفريق والتفاعل الموضوعى مع المواطنين واستطلاع رأيهم بين الحين والآخر فى مدى قدرة المرفق على القيام بواجبه نحوهم ، ونسبة النجاح فى ذلك .

* الاهتمام بأن يكون التعليم - بعد المرحلة الأساسية - متمشيا مع الاحتياجات الفعلية للتخصصات اللازمة لتنفيذ الخطة العامة للدولة .

واشتراط التدريب والنجاح فيه للمعينين الجدد ومعالجة النقص فى برامج التدريب بالنسبة للقدامى مع تطويرها وجعلها شرطا للترقية لتكتسب صفة الجدية .

* ايجاد منهج علمى لقياس معدلات الانتاج قياسا حقيقيا يطابق الواقع بحيث يمكن الأخذ بنتائجه والتعويل عليها ، مع دعوة النقابات للمشاركة بدورها فى حث أعضائها على زيادة الانتاج ورفع مستواه .

فى مجال مشاكل اقتصاديات الخدمة المدنية :

* مراجعة الأجور والمرتبات بالنسبة لكافة مستويات الخدمة المدنية وصولا الى وضع نظام لترتيب وتوصيف الوظائف يربط الأجر بصورة واقعية بمسئوليات الوظيفة من ناحية ويراعى متغيرات مستوى المعيشة من ناحية أخرى .

وهذا يقتضى أولا اجراء مراجعة شاملة لنظام توصيف الوظائف والأسلوب الذى اتبع بالفعل فى التوصيف من مختلف جوانبه .

* إعادة النظر فى سياسة تعيين الخريجين بحيث يتم تعيين المتفوقين منهم أولا من خلال مسابقات تحريرية وفى حدود الاحتياجات الفعلية والمهارات المطلوبة للتخصصات المختلفة ، أما بالنسبة لفائض الخريجين فيتم تعيينهم على الوظائف المختلفة لسد العجز فيها بعد إعدادهم لشغلها عن طريق تدريب تحويلى لمن يرغب منهم فى ذلك .

فى مجال استراتيجية التطوير والاصلاح :

* ضرورة استطلاع آراء مجتمع الخدمة المدنية بقدر الإمكان فى مقترحات التطوير والاصلاح ، والحصول على أقصى مايمكن من

مساندة من ذلك المجتمع عن تطبيق أى مقترحات للتطوير أو الاصلاح وعدم الاكتفاء بآراء الخبراء والاستشاريين فقط .

* ضرورة اشتراك معظم وحدات الخدمة المدنية فى الاشراف على تنفيذ وتطوير سياسات الخدمة المدنية من خلال تمثيلها فى مجلس الخدمة المدنية المقترح ، ومن خلال تدعيم الأجهزة القومية للمعلومات والرقابة لتكون أدوات فعالة لنشر المعلومات ، ومعاونة الوحدات التنفيذية للخدمة المدنية على تصحيح الأخطاء أولا بأول .

* استطلاع آراء المواطنين ونقاباتهم وروابطهم المختلفة المتعاملة مع الادارة ، للتعرف على أوجه القصور فى أساليب توصيل الخدمة خصوصا فى مجالات الخدمات .

فى مجال تطوير أساليب العمل :

* التوسع فى انشاء مجمعات المصالح توفيرا للجهد واختصارا للوقت واقتصادا للنفقات وتحقيق الاشراف الفعلى للرؤساء .

* انشاء شركات خدمات فى القطاع العام والخاص للوزارات والمصالح تكون مهمتها توفير الأماكن المناسبة للعمل وتجهيزها بوسائل الراحة والقيام بأعمال الصيانة والنظافة .

* وضع برنامج زمنى لنقل بعض الوزارات والمصالح الى المدن الجديدة على أن تصمم مبانيها على نحو يوفر المكان الملائم للعمل ، وأن يلحق بها المساكن اللازمة للموظفين وعائلاتهم بما تحتاجه هذه المجتمعات الجديدة من مرافق .

* الاهتمام الكامل من قبل الدولة بالإسكان الادارى لأجهزة الدولة وتبسيط أماكن العمل وعدم ازدحامها بالأثاث ، أو الموظفين ، وتخصيص أماكن فسيحة لمعاملات الجمهور . مع مراعاة الأخذ بنظم ازالة الفواصل الحائطية للغرف وجعل مكاتب الموظفين فى صالات كبيرة مكشوفة – أسوة بنظام البنوك لتمكين الرئيس من السيطرة على مرؤوسيه والقضاء على المعوقات بشكل فورى .

* العمل على تحسين ظروف العمل بالحكومة واطالة الفترة المخصصة لخدمة الجماهير بحيث تستوعب أكبر قدر من المتعاملين .

* تطوير نظم المعلومات الادارية بما يخدم الخدمة المدنية ويحقق أهدافها وتطوير ادارات الحفظ والأرشيف بالوسائل الحديثة ، وتغيير أوضاعها التنظيمية وأوضاع العاملين فيها ، وضرورة الاعتماد على الأجهزة المختصة فى الدولة لتصميم نظم المعلومات وكيفية نشرها ومراجعتها وتحديثها .

تطوير الخدمة العامة

صدر قانون تنظيم شئون الخدمة العامة سنة ١٩٧٣ ، فى ظل الظروف السائدة آنذاك لإعداد الدولة للحرب ، للاستفادة من خدمات الشباب فى مواجهة آثار المعارك الحربية ، وأعادة التعمير وبصفة خاصة فى منطقة القناة وسيناء .

ونظرا لتغير ظروف اصداره ، وماتجم عن تطبيق هذا النظام من ايجابيات وسلبيات ، انتهى المجلس الى هذه الدراسة بغرض تطوير العمل بهذا النظام ليتلاءم مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية فى نطاق الغاية منه ، عن طريق التعرف على أهداف هذا النظام وإنجازاته

والصعوبات التى واجهت تطبيقه والدراسات السابقة التى دارت حوله .

الأهداف :

ينظم القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٣ شئون الخدمة العامة للشباب الذى أنهى مراحله التعليمية ولم تمكنه ظروف خاصة من شرف أداء الخدمة العسكرية ، بفتح المجال أمام هذا الشباب للخدمة الوطنية فى غير المجال العسكرى لاستثمار طاقاتهم المعطلة خلال الفترة التى تعقب تخرجهم ، والتى تمر عليهم فى انتظار التعيين دون عمل ، وكذلك استثمار طاقات الفتيات وهن غير مشمولات بأحكام قانون الخدمة العسكرية . ومن أهم ما استهدفـــه القانون بما أدخل عليه من تعديلات ما يلى :

– أن يكون اداء الخدمة العامة ، بديلا عن نظام الخدمة العسكرية .

– استثمار طاقات الشباب من الفتيات فى الفترة التى تنقضى بين تخرجهن وتعيينهن فى خدمة المجتمع وتنميته .

– تدريب الشباب على العمل الاجتماعى .

– حشد طاقات الشباب المثقف وتوفير الاحتياجات البشرية للعمل فى المجالات التى تحتاج الى نشاطهم.

– يطبق القانون فى المجالات الآتية :

× فصول محو الأمية .

× التمريض والرعاية الصحية .

× الدعوة فى مجال تنظيم الأسرة .

× تنمية المجتمعات الريفية والحضرية .

× النهوض بالمجتمعات التعاونية الزراعية والاستهلاكية.

× الإرشاد الزراعى والصحى والاجتماعى والثقافى .

× التدريب على أعمال الدفاع المدنى والاسعاف والاغاثة .

× رعاية أسر المقاتلين والشهداء .

× وحدات الانتاج بالمصانع والمؤسسات .

× التوجيه المعنوى والسياسى ومواجهة الحرب النفسية .

× أعمال التموين وتنظيم وصرف مقررات السلع الاستهلاكية .

× الاشتراك فى تعمير المساكن والمصانع والمرافق والمدن التى تصاب فى المعارك الحربية أو نتيجة للكوارث .

كما يجوز اضافة ميادين أخرى بقرار من وزير الشئون الاجتماعية بما يتيح للشباب المزيد من التعرف على مشكلات المجتمع والمساهمة فى تنفيذ خطط التنمية ، ويوفر العمالة لبعض المشروعات كاستصلاح الأراضى والتنمية الزراعية الرأسية ، وتعداد السكان وعمليات نظافة القرى والمدن وانشاء المساكن . بما يسهم فى ترسيخ أهداف الخدمة العامة وتوسيع مجالات نشاطاتها . وينمى روح الانتماء بين الشباب .

الايجابيات :

ان الايجابيات التى حققها هذا النظام بصفة عامة تمت فى المجالات الآتية :

– التدريس فى فصول محو الأمية (نحو ١٥٠٠ فصل فى السنة) .

– المشاركة فى الدعوة لتنظيم الأسرة (نحو ١٥٠٠ ندوة للتوعية فى السنة) .

– المشاركة فى الخدمات الاجتماعية الطبية والارشاد الزراعى وتنمية المجتمع وذلك بتنمية المجتمعات المحلية عن طريق المشاركة فى الأعمال والأنشطة المختلفة وزيادة العضـــوية بالجمعيات (٧٣٠٠ عضو جديد سنويا) .

– التدريس فى فصول التقوية بالمدارس والجمعيات بالمراحل التعليمية المختلفة (نحو ١٠٥٠ فصلا سنويا) .

– مجالات خدمات الطفولة والحضانة .

المعوقات والصعوبات :

حالت بعض المعوقات دون الافادة المثلى التى قصد اليها المشرع بإصدار هذا القانون ، مما أدى إلى وجود بعض السلبيات أسفر عنها

التطبيق العملى ومن أهمها :

- لاتقوم اللجان المحلية للخدمة العامة بالمحافظات بدورها بالجدية الكافية وبالتالى لايطبق هذا النظام بالدقة المطلوبة .

- لاتلزم الجهات ، فى الأغلب الأعم ، المكلفين بالانضباط فى العمل وأداء ما يعهد اليهم به من أعمال بالجدية المطلوبة بمايكفل الاستفادة الحقيقية من طاقاتهم وعطائهم .

- تكدس المكلفين فى محافظات بذاتها ، بعيدا عن المحافظات الأكثر حاجة الى خدماتهم ، ويكفى فى هذا أن نشير الى أن محافظات القاهرة والاسكندرية والجيزة يجتمع فيها نحو ٦٠ ٪ من اجمالى عدد المكلفين ، بينما تنخفض النسبة الى ٣,٢ ٪ فى محافظة المنيا والى ٢,٣ ٪ فى محافظة أسيوط والى ١,٢٪ فى محافظة سوهاج مع أنها من أكثر محافظات الصعيد ازدحاما بالسكان ، وتصل هذه النسبة الى ٠,٨٪ فى محافظة الاسماعيلية و٠,٦٪ فى محافظة السويس و ٠,١ ٪ فى محافظة مطروح .

- نقص الاعتمادات الخاصة بمكافأة المكلفين وكذلك الاعتمادات الخاصة بالحوافز التى تمنح لهم ، وهى الاعتمادات المخصصة للأنشطة الرياضية والاجتماعية والحوافز والأوسمة ، ونقص اعتمادات التدريب ، والحوافز التى تمنح للعاملين بجهاز الخدمة العامة .

- معاناة أجهزة الخدمة العامة من عدم تحديد أجهزة الخدمات لاحتياجاتها من المكلفين ، مما يضطر أجهزة الخدمة العامة الى توزيع المكلفين دون تخطيط مسبق ، ويؤدى الى شكوى بعض المكلفين من وجودهم بوحدات لاعمل حقيقيا لهم فيها من ناحية ، وشكوى بعض وحدات الخدمة من تكدس المكلفين بها من ناحية ثانية ، وشكوى وحدات خدمة أخرى من قلة عدد المكلفين بها من ناحية ثالثة .

الدراسات السابقة :

سبق أن قامت لجنتان بدراسة موضوع الخدمة العامة ، إحداهما شكلت بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة سنة ١٩٧٨ ، والثانية شكلت من كل من : لجنة الشئون الدينية والاجتماعية والأوقاف ومكاتب لجان : الشباب والدفاع والأمن القومى والتعبئة القومية والقوى العاملة بمجلس الشعب ، وذلك لتقييم نظام الخدمة العامة والتعرف على الثغرات التى قد تعوق تحقيق المستهدف من هذا النظام ، وذلك من خلال تقويم أهم الجوانب المتصلة بنظام الخدمة العامة ، سواء منها مايرتبط بمجالات تكليف الخريجين وإعدادهم وظروف عملهم بمكان التكليف والمكافأة الممنوحة لهم ، أو مايتصل بتحديد الاحتياجات من المكلفين فى الوحدات التى يعملون بها ومدى الاستفادة منهم . وخلصت هذه الدراسات التى شملت بعض الزيارات الميدانية لمحافظات المنوفية والاسماعيلية وبورسعيد الى القول بأن نظام الخدمة العامة - بوضعه الراهن - يحتاج الى التطوير والتحسين ليقترن بخطط التنمية فى البلاد .

سياسة مقترحة لتطوير نظام الخدمة العامة :

بالرغم من الجهد الذى تقوم به وزارة الشئون الاجتماعية فى سبيل تحقيق ماتغياه المشرع كاملا من إصدار قانون الخدمة العامة والمتمثل فيما لحق القانون من تعديلات متلاحقة ، فإن التطبيق قد كشف عن وجود بعض السلبيات التى حالت دون الاستفادة الكاملة من هذا النظام ، الأمر الذى يستدعى تهيئة نظام يكفل أداء الخدمة العامة بشكل فعال وواقعى ووفقا لاحتياجات عمل حقيقية بمايؤدى الى تنفيذ مااستهدفه القانون من اتاحة الفرص المتكافئة بين الشباب بأداء حق الوطن عن طريق تكليف الشباب من الجنسين الذين لم تتح لهم فرصة أداء الخدمة العسكرية للعمل فى مجال الخدمة العامة عملا حقيقيا منتجا يكون له عائد واضح فى مجالات الانتاج والخدمات .

النظام المقترح :

ويقوم هذا النظام على الربط بين نظام الخدمة العامة وتعيين فائض الخريجين وفقا للأسس الآتية :

– يكلف الخريجون الذين أنهوا مراحل التعليم المتوسط أو فوق المتوسط أو العالى فى مجالات أو جهات تتفق مع تخصصاتهم أو المجالات التى يحتاج المجتمع فيها الى عمالة بأعداد تفوق الإقبال عليها مثل مجالات الشرطة والتمريض والتعليم والسياحة .

– ان يخصص الجانب الأكبر من المكلفين للمشاركة فى محو الأمية فى ضوء خطة قومية شاملة بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم ، تنفذ خلال فترة زمنية محددة للقضاء على الأمية .

– إمكان تعيين الخريجين وتسلمهم العمل قبل أداء الخدمة العامة بشرط أن يقدم المرشح للتعيين الى الجهة التى سوف يعمل بها مايدل على قيده بأحد مكاتب الخدمة العامة ، مع الزام الجهة التى يعمل بها ، بتمكينه من أداء الخدمة العامة عند طلبه والاحتفاظ له بوظيفته أو عمله طوال مدة أدائه للخدمة العامة أسوة بماهو متبع بالنسبة لنظام الخدمة العسكرية .

– يمكن فى حالة الحاجة – بالنسبة لبعض الوظائف والمؤهلات – تدريب الخريج تدريبا تحويليا على أعمال الوظيفة التى سيتولاها مع الاهتمام بإعداد العمالة الماهرة المؤهلة مهنيا فى المجالات التى تعانى نقصا كبيرا .

– اعتبار هذا التكليف – كلما أمكن ذلك – بمثابة تعيين تحت الاختبار بمكافأة مناسبة ، وفى نهاية السنة يثبت المكلف فى الوظيفة ويحتفظ له بأقدميته من بداية التكليف .

– فى حالة رفض الخريج تنفيذ التكليف فى المجال الذى يحدد له يسقط عن الدولة الالتزام بتعيينه ، ويمتنع تعيينه بأية جهة أخرى لمدة معينة يحددها القانون .

– تتولى الأجهزة المختصة بوزارة الشئون الاجتماعية وذلك بالتنسيق مع وزارة القوى العاملة والتدريب والوزارات والجهات المعنية – تكليف الخريجين وفقا للاحتياجات الفعلية من التخصصات المختلفة ، مع مراعاة التوزيع الجغرافى الذى يحقق الاستفادة المثلى من طاقات الخريجين ، وتوفير أماكن الاقامة ووسائل المعيشة اللازمة لمن يقتضى الأمر تكليفهم بالعمل بعيدا عن أماكن اقامتهم . كما هو الحال فى مشروعات استصلاح الأراضى والتعمير على سبيل المثال .

التوصيات

على ضوء الدراسة السابقة ، ومادار حولها فى اجتماع المجلس من مناقشات مستفيضة ، وعلى ضوء الدراسات السابقة بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة ولجان مجلس الشعب ، والى حين استصدار التشريعات اللازمة بمايتفق مع النظام الذى اقترحته هذه الدراسة بحيث يؤخذ فى الاعتبار تحديد مجالات أداء الخدمة تحديدا واضحا لاستبعاد المجالات التى لاتدعو اليها الحاجة والتركيز على المجـــالات الأكثر إلحاحا لاحتياجات المجتمع من جهة ، والربط بين نظام الخدمة العامة وبين نظام توزيع الخريجين من جهة أخرى . يوصى بالآتى :

فى مجال التكليف :

* اعادة النظر فى مجالات الخدمة فى اطار خطة قومية تعتمد على تحديد أولويات الخدمة بحيث تفى بحاجات واقعية تعطى اهتماما للمجتمعات الريفية والنائية والمشكلات الطارئة فى ظل دعم معنوى وإعلامى على نحو يبعث على الثقة فى نظام الخدمة العامة ويحث الشباب ويحفزه على العطاء الجاد.

* العمل على أن يشمل التكليف الشباب الذين أتموا مرحلة التعليم المتوسط وعدم قصره على المؤهلات الجامعية أو العالية كما هو متبع حاليا .

* ضرورة مراعاة أن يكون توزيع الخريجين المكلفين بأداء الخدمة العامة حسب تخصصاتهم ، وطبقا للاحتياجات الفعلية للجهات التى يكلفون بها .

* تحديد مواعيد ثابتة لتكليف الخريجين .

* ضرورة وجود حوافز للشباب عن طريق الاحتكاك الميدانى بهم ، وإبراز الأعمال الرائدة التى يقومون بها ومنحهم حوافز مادية وأدبية عن طريق لجان مختصة .

في مجال التدريب :

* التركيز على أهمية تدريب المكلفين على الأعمال الموكول اليهم القيام بها ، مع ضرورة قيام الأجهزة التى يعمل بها هؤلاء المكلفون بتدريبهم ومتابعة أعمالهم وتوجيههم الى حسن أدائها .

* إلزام كل مكلف بحضور البرنامج التدريبى ، ولايسمح له باستلام عمله فى مكان التكليف إلا بعد اجتياز هذا البرنامج .

* إعادة النظر فى زيادة المواد التى يشملها البرنامج التدريبى بحيث تكون شاملة لكل جوانب العمل المطلوب .

* اعادة النظر فى فترة التدريب بزيادتها لتكون كافية لاستيعاب المكلفين بكل موضوعات البرنامج التدريبى .

* الاهتمام بتجهيز مكان التدريب من حيث توفر الظروف المناسبـــة به .

* توفير كافة وسائل الإيضاح المطلوبة للبرنامج التدريبى .

* الاهتمام بنوعية المدربين وكفاءتهم .

في مجال الاعتمادات :

* زيادة الاعتمادات المخصصة لتنفيذ قانون الخدمة العامة بما يكفل إعادة النظر فى زيادة المكافأة الشهرية الممنوحة للمكلفين حاليا ، وذلك عن طريق مساهمة بعض جهات التكليف فى المشروعات التى يعمل بها المكلف .

فى مجال تقدير احتياجات الجهات من المكلفين :

* أن تقوم ادارة الخدمة العامة فى بداية كل عام بإخطار كل من الجهات التى يعنيها استخدام مكلفين لها لإعداد تقديراتها منهم ، كما ونوعا .

* أن تقوم كل من الجهات والمصالح المختلفة بتقدير احتياجاتها من المكلفين كما ونوعا .

* أن يشارك رؤساء العمل فى كل جهة يعمل بها المكلفون فى تقدير احتياجات الوحدة من هؤلاء المكلفين .

* ضرورة توفير القوى الوظيفية اللازمة لكافة الأجهزة الادارية والفنية المشرفة على تنفيذ القانون ، مع الاهتمام باختيار العناصر والكوادر التنفيذية الصالحة وإعداد برامج تدريبية مناسبة لهم قبل قيامهم بالأعمال المنوطة بهم ، وأثناء قيامهم بتلك الأعمال لبث روح الحماس والثقة فى نفوسهم ، وحتى يقفوا على كل مستحدث وجديد فى النواحى المتعلقة بعملهم فى هذا المجال .

فى مجال أداء المكلفين :

* إعداد خطة عمل فى كل جهة عمل بشأن استخدام المكلفين طوال فترة تكليفهم .

* عدم توزيع أعمال اخرى على المكلف غير العمل الأساسى الذى أعد من أجله وتم تدريبه عليه واختاره المكلف .

فى مجال ظروف العمل بمكان التكليف :

* أن يخصص للمكلف مكان ينجز فيه عمله وتتوافر فيه كافة التجهيزات المطلوبة حسب طبيعة العمل الذى يقوم به .

* عدم تفرقة رؤساء العمل بين المكلفين والعاملين ، مع تشجيعهم للمكلفين لابـــداء اقتراحاتهـم فى العمـــل الذى يقومـــون به ومناقشتها معهم .

* توحيد الاشراف على المكلفين بأن تكون العلاقة مباشرة مع رؤسائهم ، ولاتعطى فرصة للعاملين لتوزيع أعمال المكلفين الا عن طريق الرئيس المباشر .

* وضع نظام من شأنه تحقيق الانضباط فى أداء المكلفين وتنظيم حضورهم وانصرافهم .

نحو إطار متكامل لنظم المعلومات الإدارية

يقصد بنظم المعلومات مجموعة التنظيمات والاجراءات والقواعد العلمية التى تختص بتجميع البيانات وتشغيلها وتخزينها وتحديثها ، وتقديمها لمستخدميها فى صور متعددة .

وفى الآونة الأخيرة أصبحت نظم المعلومات من الموضوعات التى تحظى باهتمام المسئولين فى مصر على كافة المستويات الإدارية ، باعتبارها أحد المحاور الرئيسية للتطوير ، لما تؤديه من دور أساسى فى تطوير النظم الاقتصادية المختلفة والجهاز الإدارى للدولة .

ومن الملاحظ أن الإدارة المصرية ، فى كثير من المواقع ، مازالت تعتمد على نظم معلومات ادارية تقليدية ، على مستوى الوحدات الانتاجية والخدمية ، وعلى المستوى القطاعى والقومى ، برغم أن قطاع المعلومات فى مصر ينمو ويتسع ، ولكن الاهتمام به لاينمو بنفس المعدل بينما تقتضى الحاجة تطوير نظم المعلومات الادارية على مستوى الوحدات الانتاجية والخدمية ، وعلى المستويات القطاعية ، الى جانب أنشاء جهاز قومى للمعلومات لربط بنوك المعلومات ونظمها الادارية القائمة والمتوقع انشاؤها بشبكة قومية موحدة ، لرفع كفاءة قطاع المعلومات فى خدمة العمليات الادارية الخاصة بالتخطيط والرقابة والمتابعة ، واتخاذ القرارات فى مختلف المجالات والمستويات الادارية .

ولاشك أن مشكلة البيانات ونقص المعلومات اللازمة للتخطيط والرقابة واتخاذ القرارات فى مختلف المجالات ، تظهر بشكل واضح على المستوى القومى وعلى المستوى القطاعى ، بصورة أكثر منها على مستوى الوحدات الانتاجية . فبالرغم من تخلف نظم المعلومات التقليدية أو اليدوية فى كثير من المنظمات أو المنشآت الا أن ادارة هذه الوحدات الانتاجية يمكنها أن تتحكم فى الأجهزة التابعة لها للحصول على البيانات اللازمة لاتخاذ القرارات ، أما بالنسبة للمستوى القطاعى أو المستوى القومى ، فهناك صعوبة كبرى فى الحصول على البيانات أو المعلومات اللازمة للتخطيط أو الرقابة ، واتخاذ القرارات على هذه المستويات .

أما المشكلات المتعلقة بالحصول على البيانات أو المعلومات فيخلص أهمها فيما يأتى :

- غياب المعلومات أو نقصها ، أو عدم توافرها بالقدر المناسب لمتخذى القرارات .
- القدر المتاح من البيانات أو المعلومات غير مجهز بشكل يمكن الافادة منه فى اتخاذ القرارات ، أو لأغراض التخطيط أو التنسيق أو المتابعة .
- تخلف أو تأخير الحصول على البيانات لمتخذى القرارات .
- تعدد الجهات التى تقوم بتجميع وتشغيل البيانات ، مما يؤدى الى اختلاف المعايير والمناهج التى تجمع وتحلل على أسسها البيانات ، فتظهر بيانات الوحدات الانتاجية المختلفة غير متجانسة ، سواء من حيث الشكل أو المضمون . كما أن تشغيل البيانات ، إن حدث ، لايتم بالشكل الذى يتناسب مع حاجة مستخدمى المعلومات ، فمثلا : البيانات المجمعة من الوحدات الانتاجية والمطلوبة لوزارة التخطيط يجب أن يتم تشغيلها بطريقة تختلف عن البيانات المطلوبة لوزارة المالية ، نظرا لاختلاف حاجة مستخدمى المعلومات فى الوزارتين .

– عدم وجود تعاون وتنسيق فيما بين الوحدات الانتاجية أو فيمابين المستويات القطاعية ، أو بين أجهزة الدولة المختلفة وذلك فيما يتعلق بتبادل البيانات .

– بعض الوحدات الانتاجية أو القطاعية تعتبر أن بياناتها سرية ، وتمتنع عن تبادل بياناتها أو معلوماتها ، وينبغى فى هذا الصدد التفرقة بين البيانات السرية وغيرها واستثناء البيانات الخاصة وبعض الأجهزة ذات الطابع الخاص من الدخول فى شبكة المعلومات القومية .

– كثير من الوحدات الانتاجية تستخدم أساليب تقليدية فى جمع البيانات وتشغيلها وحفظها فى سجلات وملفات ورقية قد تتلف وتفقد بسببها البيانات ، بالاضافة الى صعوبة استخلاص البيانات أو استرجاعها .

– نقص درجة الدقة فى تشغيل البيانات بالطرق التقليدية ، وعدم توافرها فى الوقت المناسب ، وعندما تتوافر تكون فى صورة غير مطبوعة أو منشورة وتأخذ وقتا طويلا فى إعدادها ، بحيث تصبح متقادمة وغير منظمة ولاتصلح لاعطاء صورة حقيقية لمستخدمى القرارات عن الموقف " الآن " . وكلمة الآن تختلف باختلاف طبيعة القرار ونوع النشاط ، فقد تعنى كلمة الآن : دقيقة بدقيقة ، كما هو الحال بالنسبة لتحديد موقف السيولة بالنسبة للبنك ، أو موقف السيولة فى حركة المرور ، أو تصوير الموقف فى حالات الطوارئ بالنسبة للأمن والدفاع وغيرها .

ولقد نتج عن الوضع الحالى لقطاع المعلومات – سواء على المستوى القومى أو القطاعى أو على مستوى الوحدات الانتاجية – كثير من النتائج السلبية ، التى يمكن استخلاص أهمها على النحو الآتى :

– ان وضع الاستراتيجيات ورسم السياسات واتخاذ القرارات وإعداد الخطط فى كل المواقع وعلى كافة المستويات ، يتطلب قدرا هائلا من البيانات والمعلومات الدقيقة والجيدة والتى يتم انتاجها بشكل يتناسب وأغراض الاستخدام ، ولما كانت نظم المعلومات الموجودة حاليا غير قادرة على تلبية احتياجات متخذى القرارات ، فكثيرا مايضطرون الى الاعتماد على الخبرات والتجارب الذاتية والاجتهاد الشخصى والاحساس بالمشكلات عند اتخاذ القرارات ، فتأتى القرارات والخطط غير فعالة وبعيدة عن الواقع .

– أن قرارات الاستثمار وتنفيذها قد تأتى متضاربة ، لأنها تتخذ على أساس بيانات غير دقيقة وغير مدروسة وجزئية ، وبدون تنسيق بين الوحدات الانتاجية أو بين المصالح الحكومية أو الوزارات ، لعدم تبادل المعلومات وانعدام التعاون والتنسيق بين نظم المعلومات ان وجدت .

وعلى سبيل المثال : يمكن ملاحظة عدم التنسيق بين معلومات الهيئـــة القومية للطرق وبين الهيئة القومية للاتصالات السلكية واللاسلكيـــة (التليفون والتلغراف) ففى بعض الاحيان تضطر هيئة التليفونات الى القاء كابلاتها بعد انتهاء الهيئة القومية للطرق من رصف الطرق .

ونفس الموقف يمكن أن يحدث بين وزارة الاسكان التى تنشىء مرافقها الأساسية من خطوط أنابيب أو مواسير المياه والمجارى ، بعد قيام الهيئة القومية للطرق من إنشاء ورصف الطرق .

كما أن عـــدم تبادل المعلومات الفورية بين الموانى الرئيسية فى مصر ، وبين مراكز الانتاج أو الاستهلاك ، وبين شركات نقل البضائع وبين شبكات النقل الاخرى من بريدية وجوية ونهرية وسكك حديدية ، يؤدى الى تكدس بضائع الواردات والصادرات ، ويترتب على ذلك الكثير من المشاكل .

– أن إعداد الموازنات التخطيطية للهيئات والوزارات والشركات والمناطق والمحليات وغيرها ، يتم على أسس غير مدروسة حسب التنبؤ بالطلب المقرر واعتبارات التكلفة والعائد وغيرها من الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية ، لانعدام المعلومات التى تنتجها نظم المعلومات الادارية المتطورة والتى يكون من أهم وظائفها التنبؤ بالأنشطة والمشكلات .

– أن عدم وجود شبكة قومية للمعلومات – بسبب تخلف النظم المطبقة حاليا للمعلومات فى الوزارات أو المصالح أو القطاعات أو على مستوى الوحدات الانتاجية – كثيرا ما يؤدى الى تكرار عمليات تجميع البيانات وتشغيلها وزيادة تكاليفها وبطئها النسبى وعدم القدرة على تحديثها فى الوقت المناسب ، وتخلف طرق حفظها ، مما يتسبب فى تكدسها وعدم القدرة على استرجاعها فى الوقت المناسب .

– أن عدم توافر البيانات التحليلية التى يتطلبها التخطيط وعدم إمداد الإدارة بالمعلومات الفورية اللازمة للرقابة والمتابعة وتقييم الأداء بسبب غياب الأساليب والآلات الحديثة المتقدمة – يؤدى الى ضعف كفاءة التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات ، على وجه السرعة وبالدقة وبالتفاصيل المطلوبة .

وقد حدت تلك النتائج السلبية المترتبة على عدم وجود نظم معلومات ادارية متكاملة ، ببعض الوزارات والهيئات والشركات الى اقتناء الحاسب الألكترونى أو استئجاره لتجهيز بياناتها ، ظنا منها أن ذلك هو الأسلوب المناسب لمواجهة تلك المشاكل ، غير أن استخدام الحاسب الألكترونى فى تجهيز البيانات بشكل غير رشيد وبدون نظام فعال للمعلومات الادارية ، يترتب عليه بعض السلبيات الآتية :

– تعدد وتنوع نظم المعلومات الفرعية بشكل معقد وغير منتظم وغير متكامل .

– تكرار عمليات تشغيل نفس البيانات نتيجة عدم التنسيق بين نظم المعلومات الإدارية الفرعية .

– التكرار والازدواجية فى انتاج المعلومات المنبثقة عن نظم المعلومات والتى قد تتبع قطاعا واحدا أو وزارة واحدة أو على المستوى الفرعى .

– إصدار تقارير متعددة فى فترات قصيرة ، مليئة بالتفاصيل الدقيقة عن العمليات المختلفة ، حتى أصبح المديرون يعانون من كثرة المعلومات غير المناسبة لاحتياجاتهم مما يؤدى الى ضياع وقتهم وجهدهم فى اختيار المعلومات التى تلائم المواقف المختلفة بين هذا الخضم الهائل من المعلومات التفصيلية ، والتى لم تنتج وتحلل فى اطار نظام معلومات ادارية متكاملة ، ومن ثم كانت النتيجة هى عدم كفاية كثير من النظم المطبقة حاليا على مستوى الوزارات أو القطاعات أو الوحدات الانتاجية ، فى توفير المعلومات المناسبة لاتخاذ القرارات ولأغراض التخطيط والرقابة والمتابعة وتقييم الأداء .

ويختص نظام المعلومات الادارية بمهمة تحويل البيانات التى يتم الحصول عليها ، بالطرق المختلفة ، الى معلومات مناسبة لمتخذى القرارات ومستخدمى المعلومات الآخرين ، عن طريق وسائل واجراءات منظمة ، ويقوم نظام المعلومات الادارية بالمنظمة بوظائفه التى تماثل وظائف نظام الانتاج والعمليات بالمنظمة ، فكلاهما يقوم بتحويل المواد الخام الى سلع تامة الصنع مع اختلاف طبيعة المواد الخام والسلع تامة الصنع ، حيث ان المواد الخام بالنسبة لنظام المعلومات الادارية هى البيانات وهى مدخلات النظام ، أما مخرجاته فهى المعلومات ، وتماثل السلع تامة الصنع فى هذا النظام .

ويحتوى نظام المعلومات الادارية على مجموعة عمليات واجراءات منظمة ومبرمجة لتجميع البيانات من مصادرها المختلفة ، من داخل وخارج المنشأة وتشغيلها وتحليلها حسب الغرض من المعلومات ، وحسب أهداف النظم الفرعية والمستخدمة للمعلومات الناتجة عن البيانات التى يتم تشغيلها ، ثم تخزينها ومراقبتها وصيانتها وحمايتها وتحديثها ، وتقديمها الى المديرين فى المستويات المختلفة لاتخاذ القرارات وحل المشكلات داخل المنظمة ، فى الوقت المناسب والشكل المناسب وبالجودة المناسبة وبالكمية المناسبة وبالتكلفة المناسبة . وبالتالى يمكن تحديد مفهوم نظام المعلومات الادارية بأنه النظام الفرعى الذى يختص بتجميع البيانات وتشغيلها وانتاجها ومراقبتها وتخزينها وصيانتها وتحديثها وإمداد مراكز اتخاذ القرارات بالمعلومات المنتجة بالشكل المناسب ، وفى الوقت المناسب وبالجودة المناسبة وبالكمية المناسبة وبالتكلفة المناسبة .

أهداف نظم المعلومات الادارية :

تهدف نظم المعلومات الادارية أساسا لضمان تدفق البيانات والمعلومات ، وتبادلها بين مراكز الأنشطة المختلفة بالمنظمة ، وجمع البيانات بطريقة متكاملة وتشغيلها بالطرق المناسبة وتخزينها بالوسائل المناسبة ، ومتابعة جميع التعديلات والتغيرات التى تستجد على البيانات والمعلومات المخزنة وتحديثها واسترجاعها فى الوقت المناسب ، وتحقيق الأمن الكامل للمعلومات والصيانة التامة لها بالوسائل المناسبة .

والغرض الرئيسى الذى تسعى الى تحقيقه جميع أنشطة المعلومات الادارية هو : تزويد المديرين ومستخدمى المعلومات بمايحتاجون اليه من معلومات لاتخاذ القرارات اللازمة وإمدادهم بالمعلومات الدقيقة والحديثة والتى يمكن الاعتماد عليها .

الموقف الحالى :

بذلت بعض قطاعات الدولة جهودا كثيرة لتطوير نظم المعلومات بها ، منذ صدر القرار الجمهورى ، عام ١٩٨١ ، بانشاء مراكز المعلومات بالوزارات والهيئات التابعة لها وبالمحافظات .

ومنذ ذلك التاريخ توالت عمليات انشاء وتطوير نظم المعلومات فى كثير من الجهات ومن الوزارات والهيئات التى قامت بانشاء مراكز وبنوك معلومات :

أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا ، التى أنشأت شبكة للمعلومات فى مجالات الزراعة والصناعة والطاقة والتكنولوجيا . ومركز معلومات القطاع العام . وبنك معلومات الأكاديمية الطبية العسكرية . ونظم معلومات وزارة الداخلية . وبنوك معلومات ببعض المحافظات . وبنك معلومات هيئة التأمينات الاجتماعية ومؤسسة الأدوية والبنك المركزى وبنك الاستثمار القومى وهيئة المواصلات السلكية واللاسلكية .

وهذه أمثلة لبنوك المعلومات القائمة والتى تم انشاؤها بالفعل . ويلاحظ بشأنها ما يلى :

– أن بعض نظم المعلومات التى تم انشاؤها لم تنظم وفق أسس علمية تهدف الى تجميع البيانات من مصادرها المختلفة الداخلية والخارجية وتسجيل وتشغيل البيانات وتحليلها وتخزينها على وسائط حديثة مناسبة لتسهل عمليات تحديثها واسترجاعها .

– أن بعض نظم المعلومات التى تم انشاؤها لم تجر بشأنها دراسات جدوى اقتصادية خاصة فيما يتعلق بادخال الحاسبات الألكترونية ، لأن بعض الجهات والمصالح قد أدخلت الحاسبات الألكترونية ولم يتحقق منها الفائدة ، ولم تحسن استخدامها ، وقد أصبحت هذه الحاسبات عبئا عليها .

– لم يراع إجراء تطوير تنظيمى وإعداد الكوادر المناسبة والقادرة على إدارة وتشغيل نظم المعلومات ذات القدرة على تحليل النظم وتصميمها وادارة قواعد البيانات .

– برغم وجود الكثير من نظم المعلومات وبنوك المعلومات المتخصصة الا أنها تعمل بصورة انفرادية وجزئية ولايتم الربط بينها ، وبالتالى فهناك تكرار فى قواعد البيانات وما تحويه من بيانات مكررة ، وقد تكون متضاربة لاختلاف مصادر الحصول عليها ، وقد يكون بعضها على مستوى عال من الدقة . ولكن تجميع المعلومات عن نشاطات الدولة ومصالحها وأجهزتها ووحداتها الانتاجية والخدمية ، لوضعها فى قالب واحد متجانس ، على أسس ومواصفات دقيقة موحدة – يستلزم أن تقوم به جهة قومية واحدة تأخذ بياناتها من المنبع .

أهمية انشاء جهاز قومى للمعلومات :

لاشك أنه من الضرورى لربط كافة بنوك المعلومات ببعض – إنشاء شبكة قومية للمعلومات ، مع اعطاء فرصة لانشاء بنوك معلومات أخرى متخصصة ومتنوعة وحديثة ، بحيث يتوافر للمتخصص كل معلومة يطلبها بهدف اجراء دراسة معينة أو اتخاذ قرار معين . وتهدف هذه الشبكة القومية للمعلومات الى توحيد نظم المعلومات المتخصصة والتى تم انشاؤها فى وزارات الدولة ومحافظاتها ، مثل بنوك معلومات الرقم القومى والجوازات والموانى والمطارات ووزارة العدل والداخلية ،

والسياحة والاقتصاد والبنوك وشركات الطيران وشركات السياحة وأكاديمية البحث العلمي والجامعات والجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء ، ولاشك أن هذه الشبكة القومية ستنقل قطاع المعلومات في مصر نقلة ايجابية كبيرة لأنها سترتبط بشبكات المعلومات العالمية ، وبذلك يمكنها مواكبة حركة خدمة المعلومات محليا وعالميا . كما أنها ستقلل من اقتصاديات نقل المعلومة داخل مصر ، ومن استخدام الكثير من الدوائر والخطوط الخاصة ببنوك المعلومات القائمة وستساهم في صيانة وتحقيق أكبر استفادة من الدوائر العاملة ، واستيعاب التطوير والتحديث المستمر لتكنولوجيا المعلومات على المستوى القومي ، والذى يؤدى الى تقليل الوقت المستخدم في الحصول على المعلومة .

ويتطلب انشاء الجهاز المقترح في مراحله الأولى تحديد مصادر الحصول على البيانات محليا وخارجيا ، وذلك بعد التحديد التفصيلي والدقيق للبيانات المطلوب الحصول عليها لكافة أوجه النشاط في الدولة ، ولاشك أن تشغيل هذه البيانات ومعالجتها وتخزينها في الجهاز القومي للمعلومات ، يعتبر ثروة قومية ، لأنها ستصبح عصب أى مشروع جديد ، وهى الأساس الذى يبنى عليه تقييم المشروعات وعمل الوزارات والمحافظات وشركات القطاع العام ، وغيرها من أجهزة الدولة . كما ستصبح هذه المعلومات سلعة يقدمها الجهاز القومي للمعلومات لمن يطلبها بمقابل معين .

ومن متطلبات إنشاء الجهاز القومي للمعلومات كذلك أن تقوم جميع أجهزة الدولة ووحداتها المختلفة بانشاء وتطوير نظم معلومات ادارية ، وأن تتبنى نظما متطورة لتجميع وحفظ البيانات والمعلومات باستخدام الحاسبات الالكترونية والمصغرات الفيلمية (الميكروفيلم) . وأن يتوازى قرارانشاء الجهاز القومي للمعلومات مع قرارات تحديث وتطوير نظم العمل في أجهزة الدولة ومصالحها ، على أساس دراسات تحليل نظم العمل وتطوير أساليب ووسائل الاتصالات بها .

كما يقتضى الأمر عند إدخال الحاسبات الالكترونية إعادة تدريب الأفراد ، واعادة النظر في التنظيم وأسلوب العمل بين الأفراد ، والمواجهة الفعالة من جانب الادارة لأى مقاومة متوقعة من جانب العاملين لعمليات ادخال الحاسبات الالكترونية في نظم المعلومات الادارية .

ومن متطلبات نجاح انشاء الجهاز المقترح للنهوض بقطاع المعلومات في مصر ككل ، وتطوير وتحديث نظم المعلومات الادارية الفرعية بالقطاعات والمنظمات المختلفة – أن تعالج مشكلة المعلومات بصورة متكاملة مع النظم التى يتكون منها قطاع المعلومات كله ، والتصدى لهذه المشكلة بخطة قومية بأبعادها المختلفة ، وأن يلتزم كل قطاع في الدولة بدوره في هذه الخطة ، من حيث تطوير التعليم الخاص بالحاسبات الالكترونية ، وقطاع الاعلام والنشر وتصنيع بالحاسبات الأليكترونية نفسها . خاصة وأن مصر كانت من أسبق الدول النامية في استخدام الحاسبات الالكترونية ، حيث بدأ استخدامها عام ١٩٦٠ ، مع انشاء معهد التخطيط القومي ، وتوافرت الكوادر البشرية القادرة على تشغيلها وادارتها بعد تدريبات مكثفة .

التوصيات

وعلى ضوء ماتقدم جميعه ، ومادار حوله في اجتماع المجلس من مناقشات ، مع التأكيد على ماسبق أن أوصى به المجلس القومي للتعليم والبحث العلمي في دورته العاشرة (١٩٨٣/٨٢) بشأن سياسة خدمة المعلومات ، يوصى بالآتى :

* حث أجهزة الدولة ووحداتها الانتاجية والخدمية ، على انشاء نظم متطورة للمعلومات ، ومساعدتها في تحديد المفهوم العلمي السليم لنظم المعلومات الادارية ومكوناته . وذلك لأنه رغم صدور القرار الجمهورى عام ١٩٨١ بانشاء نظم معلومات بوحدات الدولة الا أنه لم تظهر آثاره الملموسة على قطاع المعلومات ، سواء على مستوى الوحدات الانتاجية والخدمية ، أو على مستوى القطاعات ، أو على المستوى القومي .

* انشاء جهاز معلومات داخل كل وحدة انتاجية أو حكومية ، ثم انشاء جهاز أو بنك معلومات على مستوى كل قطاع ، لربط نظم

المعلومات الإدارية الموجودة بالوحدات الانتاجية التى يضمها القطاع ، وذلك لتحقيق التعاون بينها فى تبادل البيانات والمعلومات ، ومنع الازدواجية والتكرار فى قواعد البيانات الموجودة داخل كل نظام منها .

* تحديث وتطوير نظم المعلومات الموجودة بالوحدات الانتاجية والخدمية وميكنتها ، وتطوير أساليب حفظ وتخزين البيانات والمعلومات ، وذلك بادخال الميكروفيلم أو الميكروفيش ، لتحقيق الكفاءة والفعالية فى حفظ واسترجاع المعلومات .

* ميكنة نظام المعلومات المقترح على مستوى كل قطاع رئيسى ، وذلك لأنه سيشمل نظم المعلومات الفرعية الموجودة داخل الوحدات الانتاجية أو الخدمية التى يضمها القطاع الذى سيتعامل بالتالى مع كميات هائلة من البيانات والمعلومات التى تتطلب التعامل مع الحاسبات الألكترونية لتشغيل البيانات وحفظها واسترجاعها الكترونيا . وذلك بعد إجراء الدراسات الخاصة بتحليل النظم الحالية وتصميم نظام جديد للمعلومات على مستوى القطاع ، وكذلك دراسات الجدوى الخاصة بإدخال الحاسب الآلى المناسب وانشاء قاعدة أساسية متطورة للبيانات لكل منها .

* ضرورة الربط والتنسيق والتكامل بين نظم المعلومات الادارية القائمة ، والمقترح انشاؤها على مستوى كل قطاع رئيسى ، وذلك بانشاء جهاز قومى للمعلومات من خلال انشاء شبكة قومية للمعلومات للربط بين بنوك المعلومات المتخصصة فى مختلف قطاعات الدولة وربطها ببنوك المعلومات العالمية .

* ادخال مادة الحاسب الآلى ضمن المناهج الدراسية بالمراحل التعليمية المختلفة لتكوين جيل قادر على استيعاب التقدم العلمى المستمر فى مجال الحاسبات الآلية .

* إعداد الكوادر البشرية اللازمة لإدارة وتشغيل قواعد البيانات ونظم المعلومات الادارية المرتبطة بالحاسبات الالكترونية .

* التخطيط الفعال لإدخال صناعة الحاسبات الآلية فى مصر وتشجيع الاستثمارات فى مجالاتها المختلفة .

* قيام قطاع الاعلام بنشر الوعى بأهمية استخدامات الحاسبات الآلية .

تطويــــر الخدمات للعاملين

يشكل توفير الخدمات للعاملين أحد الاسهامات الفعالة لخلق الأداة البشرية الأكثر صلاحية للانتاج . والمجتمع بأدائه لمثل هذه الخدمات بأسلوب مخطط يستطيع أن يربط مابين الأمانى القومية فى دفع وتطوير خطط التنمية وزيادة الانتاج ، وبين رعاية مصالح العاملين وتحسين أحوالهم المادية والاجتماعية .

وتستهدف هذه الدراسة التعرف على الوسائل والأساليب المرشدة لرفع كفاءة أداء الخدمات فى قطاع الأعمال (الشركات) وقطاع الادارة العامة (الحكومة) ، بهدف الوصول الى توصيات محددة لتحسين الخدمات الحكومية ، نظرا لما لوحظ من تدنى هذه الخدمات فى الجهاز الحكومى ، ربما لقصور التمويل الحكومى لمثل هذه الخدمات ومحدودية النشاط النقابى تجاهها بينما يحظى قطاع الأعمال بأداء هذه الخدمات بكم معقول ونجاحات ملحوظة .

هذا وتعرض مقدمة الدراسة لمفهوم الخدمات من واقع التجارب

العالمية وعلى الأخص فى النظام الأمريكى بوصفه أحد النماذج الناجحة حتى يمكن فى النهاية رسم استراتيجية لتطوير وتنمية الخدمات للعاملين على أسس من ايجابيات وسلبيات التطبيقات السابقة فى مجال الادارة العلمية .

خدمات ومزايا العاملين فى النظام الأمريكى :

أ - قسمت غرفة التجارة الأمريكية المزايا والخدمات التى يحصل عليها العاملون الى :

- مدفوعات مطلوبة قانونا مثل : تعويض البطالة ..ظروف العمل .. تأمين العجز والشيخوخة.

- خدمات العاملين مثل : المكافآت .. التأمين .. الخصم على السلع والخدمات .

- فترات الراحة المدفوعة مثل : فترة العشاء أو الغداء وفترة تغيير الملابس .

- المدفوعـــات عن أوقات لاعمـــل فيها مثل : الإجـــازات .. المرض ..أوقات الانتخابات .

- المدفوعات المتنوعة مثل : المساهمة فى الأرباح .. مكافآت أعياد الميلاد .

وقد أوضحت الدراسات فى (امريكا) ان إجمالى المصروفات الخاصة بهذه الأنواع الخمسة قد ازدادت من ١٤,٦٪ عام ١٩٤٧ فى قائمة الأجور الى ٢٦,٦٪ عام ١٩٦٨ ورغم أن الزيادة فى الأجور كانت ٤٥٪ خلال عشر سنوات (١٩٦٠ - ١٩٧٠) فان المزايا العينية ازدادت إلى ٧٥ ٪ خلال نفس الفترة .

والخدمات الاجتماعية العمالية فى المنشآت اصطلاح يحتمل الكثير من التفسيرات ويطلقون فى البلاد اللاتينية عبارة D,ENTRERKPUSF SERUICE SOCIAL على الخدمات ، أما البلاد الانجلوسكسونية فيطلقون على هذه الخدمات عبارة الخدمات الخاصة بالعمال ، حتى لاتنشأ أية صلة بينها وبين الرعاية باعتبار أن هذه الخدمات تؤدى بدافع العدالة لابدافع العطف والاحسان .

ومجالات الخدمات الاجتماعية تمتد الى كل مامن شأنه تحسين ظروف العمال ومعيشتهم والى كل مايؤثر فى نفسيتهم ومعنوياتهم سواء قامت به الدولة بالطريق المباشر كسائر الخدمات العامة التى تتولاها أم فرضته على أصحاب الأعمال عن طريق التشريعات العمالية أم قام به أصحاب الأعمال من تلقاء أنفسهم سواء بدافع الانسانية أو لادراكهم مالهذه الخدمات من أثر فى زيادة الانتاج لما لها من ارتباط بكفاية العامل الانتاجية ، أم قامت بهذه الخدمات نقابات العمال شعورا منها بالتزاماتها الاجتماعية قبل العمال النقابيين ، أم قامت به بعض المؤسسات الأهلية التى تعمل فى ميدان الرعايـــة الاجتماعية بصفة عامة .

الفلسفة التى تقوم عليها برامج الخدمات :

ازدادت الخدمات المقدمة للعاملين خاصة منذ الحرب العالمية الثانية ، حتى خشى المديرون أن تتحول دولة الرفاهية الاجتماعية الى مجتمع الرفاهية الصناعى الخاص ، ويمكن أن نعدد أسباب النمو المتزايد لبرامج الخدمات فى :

- تغير اتجاهات العمال .
- مطالب اتحادات العمال .
- مطالب الحكومة .
- المنافسة بين الشركات فى تقديم المزايا للعاملين .
- الرقابة على الأجور .

ولا شك أن المديرين فى مشروعات الأعمال ينظرون الى برامج الخدمات على أنها تكاليف لابد أن يكون لها عائد مادى أو معنوى . ومن أشكال العائد الناتجة عن برامج الخدمات :

- مزيد من التوظف الفعال .
- تحسين المعنويات والإخلاص للعمل .
- انخفاض معدل دوران وتغيب العاملين عن العمل .

- علاقات عامة جيدة .

- تخفيض تأثير اتحادات العمال .

- تخفيض التهديد بمزيد من التدخل الحكومى .

واذا نحن أخذنا مثلا من الأقسام الرئيسية للخدمات (الاقتصادية / الترفيهية / التسهيلات) فسنجد أن كلا منها له عائد . فالمعاشات كأحد أشكال الخدمات الاقتصادية ينتج عنها ارتفاع المعنويات ونقص القلق من خلال ضمان المستقبل وينعكس ذلك على زيادة الانتاج .

أما نوادى المنشأة وحفلاتها كأحد أشكال البرامج الترفيهية فلاشك أن عائدها معنوى من خلال تحسين الروح المعنوية ورغم صعوبة قياس هذا العائد الا أنه يمكن أن يترجم فى شكل تحويل المنشأة الى مكان جيد للعمل ، ولاشك أن ذلك له آثار معنوية ثم مادية ملموسة .

كما أن انشاء كافتيريا أو مطعم بالمنشأة كمثال لبرامج التسهيلات ينعكس أثره على تحسين الغذاء وبالتالى صحة العاملين وبالتالى زيادة الانتاجية .

أسس برامج الخدمات :

- ان خدمة العاملين يجب أن تشبع حاجات حقيقية .

- ان خدمة العاملين ينبغى أن تقتصر على الأنشطة التى تفيد المجموع وليس الفرد .

- ينبغى أن تمتد الخدمات الى أوسع نطاق بقدر الامكان .

- تجنب الاشارة أو الايحاء بالنزعة الأبوية فى منح هذه الخدمات .

- أن تكون التكاليف قابلة للحساب .

أنواع الخدمات :

١- البرامج الاقتصادية :

- التعويضات (المعاشات) .

- التأمين على الحياة .

- اتحادات الائتمان : وهى عبارة عن مجموعة من الأفراد يضعون أموالهم معا ويوافقون على منح القروض بعضهم لبعض واستثمارها بواسطتهم .

- خدمات الصحة والحوادث .

٢- البرامج الترفيهية :

- الرياضة .

- الحفلات الاجتماعية مثل الحفلات الخاصة بالسمر الاجتماعى .

- الجماعات الخاصة مثل : التمثيل / الطيران / الهوايات الخاصة .

وقد أوضح استقصاء على ٥٠٨ منشأة فى الولايات المتحدة الاتجاه الى اللامركزية فى المدن . ومن ثم أصبحت التسلية غير ممكنة ومكلفة ومن هنا فان المنشآت تهتم بتوفير التسلية للعاملين فيها . ومن أهم أسباب الاهتمام بالبرامج الترفيهية :

- تحسين اتجاهات الفرد لأن الترفيه يكسر روتين الحياة اليومية .

- العلاقات غير الرسمية التى تنمو خلال احتكاكات العاملين والإداريين .

ومن الألعاب الجماعية كرة القدم ، السباحة ، بالاضافة الى وجود منتخب للمنشأة ينافس المنشآت الأخرى ممايؤدى بالعاملين الى الافتخار بشركتهم .

لذلك تهتم كثير من المنشآت بشراء الاراضى ، لتقيم عليها الملاعب الرياضية ، وحمامات السباحة وغيرها . وهو مايحدث نظيره الآن فى مصر .

٣- الخدمات التسهيلية (التيسيرية) :

- الخدمات الطبية .

- الاسكان .

- الكافتيريات .

- محلات الشركة .

- الخصم على المشتريات .

- الاستشارات القانونية .

– خدمات التعليم والمكتبات .

وتعتبر خدمات الاسكان من أهم ماتهتم به المنشآت فى المناطق البعيدة عن العمران حيث يؤدى ذلك الى استقرار العاملين واقلال معدل دوران ترك العمل .

الخدمات العمالية

تنظيم وادارة الخدمات العمالية :

تختص إدارة الأفراد ببحث الوسائل والطرق التى تؤدى الى تحقيق الرضا فى المجتمع العمالى ومن ثم فهى تعمل على خلق علاقات اجتماعية متناسقة بين العمال وأصحاب العمل وتشيع روح التعاون والمشاركة بينهم .

لذلك فان الخدمات الاجتماعية التى يمكن أن تؤدى للعمال ماهى الا امتداد لبرامج ادارة الأفراد تقوم على التوصية بها والاشراف عليها والتنسيق بينها . ويتم توفير الرعاية الاجتماعية للعمال إما داخل المنشأة أو خارجها ، ويتم توفير هذه الخدمات بصفة إلزامية من خلال لجان أنشطة تقوم بها ادارة الأفراد كممثل لصاحب العمل لما فى ذلك من أثر مباشر على الانتاج .

كما تهدف النقابة الى رعاية مصالح العمال والدفاع عن حقوقهم والعمل على تحسين أحوالهم المادية والاجتماعية ، وقد تضمن النشاط الاجتماعى للنقابات جانبا كبيرا من برامجها ويتمثل فى إنشاء صناديق التأمين والمعونة لمصلحة العمال فتمنحهم وأسرهم مزايا اضافية تزيد عن المزايا الاجتماعية الاجبارية ضد حالات الشيخوخة والعجز والوفاة . وتغذى هذه الصناديق بأموال تخصصها النقابات من ايراداتها العامة ومن اشتراكات الأعضاء وتختلف المزايا التى تمنح للأعضاء حسب الاشتراكات التى تدفع للنقابة .

ولقد ظل تقديم المساعدات المالية للعمال زمنا طويلا المظهر الوحيد أو الأساس لنشاط كثير من النقابات . كذلك تنشىء النقابات الجمعيات الاستهلاكية وتقدم الخدمات الصحية لأسرة العامل ، وتتولى إقامة الأندية والمصايف والمعسكرات لحسن استثمار أوقات فراغ اعضائها ، ومحو الأمية بينهم . وتقضى بعض القوانين الخاصة بنقابات العمال بتخصيص نسبة مئوية من ايراداتها للخدمات الاجتماعية والثقافية .

ويتوقف تمويل هذه الخدمات الاجتماعية على عوامل رئيسية أهمها الأرباح التى تحققها المنشأة والحالة الاقتصادية العامة ، وعند تخصيص المبالغ يراعى ألا تكون سببا رئيسيا فى زيادة التكلفة ، كذلك يتوقف تمويل هذه الخدمات على مدى مساهمة العمال فيها لأن القاعدة المتبعة أن صاحب العمل يتحمل مصاريف إنشاء الخدمات ويتحمل العمال مصاريف ادارتها أو جانبا منها لحث العمال على الاهتمام بها والاستفادة منها .

وينص القانون على تخصيص ١٥٪ من الأرباح للخدمات الاجتماعية منها ٥٪ لإنشاء خدمات اجتماعية خاصة بالمنشأة ، و١٠ ٪ خدمة عامة .

مدى الاهتمام بالخدمات والهدف منها :

يعتبر الهدف الرئيسى من تقديم الخدمات العمالية هو تحسين أحوال العاملين وحل مشاكلهم وتحقيق الرفاهية لهم ، لكى تجعل منهم عمالا راضين آمنين وبالتالى قوة عمل أكثر انتاجية . ويهتم بالخدمات التى تقدم للعاملين :

– الدولة عن طريق إصدار التشريعات التى تكفل حدا أدنى من الخدمات للعاملين .

– النقابات التى تقدم الخدمات لعمالها ، عن طريق اللجان النقابية .

– إدارة المنشأة التى تهتم برعاية العاملين وتحقيق الرفاهية لهم كجزء من برنامج الأفراد .

وقد أظهرت الدراسات الميدانية والعملية موقف المسئولين والمستفيدين من الخدمات من حيث الاقتناع بأهمية الخدمات والهدف منها وأثرها على العاملين وذلك عن طريق المقارنة بين الأهمية النسبية لتأثير التشريعات والنقابات وادارة المنشأة فى الخدمات ، وقد أدت الى ظهور النتائج الآتية :

– أن ادارة المنشأة هى المؤثر الرئيسى فى تقديم الخدمات يليها التشريعات ثم النقابات .

– أن الهدف الأساسى من تقديم الخدمات هو زيادة الانتاج .

– أن الخدمات دليل على اهتمام الإدارة بالعامل ومعاملته كإنسان مما يرفع من روحه المعنوية ويزيد من إخلاصه فى العمل . هذا الى جانب أنها تعتبر عملا مساعدا للبقاء فى المنشأة التى تقدم مزايا وخدمات أكثر من غيرها .

تنظيم الأقسام المسئولة عن الخدمات :

من خلال مراجعة بعض الدراسات الميدانية يتضح مايلى :

– وجود اقسام متخصصة للخدمات فى الشركات ولكنها لاتتخذ شكلا تنظيميا متكاملا بحيث يوجد بعضها فى شكل منفصلٌ عن الخدمات الأخرى .

– تؤدى بعض أنشطة الخدمات فى أقسام غير متخصصة ممايؤدى إلى عدم تكامل أنشطة الخدمات أو اعطائها العناية الكافية .

– مازالت حتى الآن ادارة العلاقات الصناعية يغلب عليها التركيز على شئون الأفراد والأجور والتأمينات ، وأعمال السكرتارية العامة .. وغيرها ، مما أدى الى ظهورها بالطابع الروتينى فى الادارة ، مع أن ادارة العلاقات الصناعية أصبح لها مفهوم انسانى حديث بدلا من مفهوم ادارة شئو ن الأفراد التقليدية التى تهتم بالنواحى الروتينية فى العمل والتى تحتاج الى التجديد المستمر ودراسة حاجات العاملين ومشاكلهم بصفة دائمة .

من النتائج السابقة نجد أن تحقيق الاهتمام برعاية العاملين يكون أكثر فاعلية من خلال :

– تجميع أنشطة الرعاية فى قسم واحد يشرف عليه مسئول معين وله ميزانية خاصة .

– تقسيم نشاط إدارة العلاقات الصناعية الى قسمين :

القسم الأول : يشمل أنظمة الخدمات العمالية (توفير الرعاية للعاملين كأفراد وكمجموعة انسانية) .

القسم الثانى : يشمل شئون الافراد بعلاقات العمل والأمن الصناعى وغيرها من الأمور التى تتعلق بالعمل والانتـــاج لا بالعامل الفرد .

– جمع أنشطة الخدمات ، فليس الهدف من هذه الأنشطة فقط مجرد الترويح أو منع التلاعب فى الإجازات المرضية ، بل الهدف منها هو رعاية العاملين صحيا ومعنويا بشكل فعال ومتكامل .

ولاشك فى أن استخدام التخصصات المناسبة يعتبر من أهم المبادىء الهامة فى الإدارة لما لها من فوائد يتمثل أهمها فى زيادة المهارة وزيادة الانتاج ، ويكون اختيار التخصصات المناسبة على أساس الأنشطة والأعمال المطلوب تنفيذها وتجميع أوجه النشاط التى تحتاج الى تخصص معين بعضها مع بعض .

وتتحدد التخصصات اللازمة فى مجال أنشطة الخدمات العمالية على ضوء الخدمات المطلوب تقديمها . وهذه الخدمات يمكن تصنيفها من أجل اختيار التخصصات المناسبة لها فى مجموعتين تتمثلان فى :

– الخدمات الطبية للعاملين وأسرهم : ويحتاج هذا القسم الى تعيين الأطباء سواء كان ذلك على مستوى رئاسة القسم أو تنفيذ الخدمة .

– الخدمات الاجتماعية : أنسب التخصصات لهذا القسم هى التخصصات الاجتماعية والسلوكية باختلاف مؤهلاتها ، ويعين بداخل القسم الأخصائيون الاجتماعيون واخصائيو التغذية والمشرفون الرياضيون وأى تخصصات أخرى لازمة لتنفيذ الخدمات حسب أنواعها وحجم العمل فيها .

وتتوقف الأعداد المطلوبة من المسئولين للإشراف على أعمال الخدمات على أنواع الخدمات المقرر تقديمها وحجم العمل فيها وعلى الطريقة التى يتم بها التنفيذ وتبعا لذلك لايمكن تحديد نسب معينة لهذا العدد وانما يتحدد حسب ظروف كل وحدة .

التنظيمات واللجان المساعدة فى تقديم الخدمات :

تساهم التنظيمات واللجان المساعدة فى أنشطة الخدمات العمالية حيث انها أداة للتنسيق والتكامل وتمثيل وجهات النظر المختلفة ، هذا الى

جانب أنها تهدف الى المشاركة فى المسئوليات والتعاون فى الخطط الموضوعة ، وتعتبر وسيلة فعالة لنقل المعلومات من الأطراف المعنية بالعمل الذى تقوم به اللجنة واليها .

هذا ويتم تكوين اللجان فى مجال أعمال الخدمات العمالية اما بناء على إلزام قانونى أو اجتماعى بحيث توجد فى جميع الوحدات الانتاجية أو تكون اختيارية بناء على احتياجات الوحدة لتشكيل هذه اللجان . وتتمثل اللجان الأساسية التى يتصل نشاطها بالخدمات فى :

اللجنة النقابية :

ويتحدد دورها هى واللجان الفرعية التابعة لها فى تحسين أحوال العاملين ورفع مستواهم المادى والثقافى والاجتماعى وذلك من خلال انشاء صناديق ادخار وتكوين جمعيات تعاونية ونواد للرياضة والثقافة وابرام اتفاقيات التأمين الاجتماعى وتوفير الخدمات الصحية والاجتماعية .

لجنة التصرف فى أموال الغرامات :

ويتمثل دورها فى توزيع أموال الغرامات فى النواحى الاجتماعية التى تعود بالفائدة على العاملين فى الوحدة الانتاجية من حيث الترفيه أو العلاج أو انشاء جمعيات تعاونية .

النقابات والخدمات العمالية :

وتعمل على رعاية أعضاء النقابة والارتفاع بمستواهم المادى والثقافى والاجتماعى .

ولكى تتجه موارد النقابة هذا الاتجاه ، حرص القانون على تحقيق حدود لما يصرف على الشئون الاجتماعية للأعضاء بتحديد نسبة معينة من الإيرادات تلتزم بها النقابة العامة ولايجوز أن يقل المنصرف على هذه الشئون عن هذه النسبة بعكس المصروفات الادارية ، فانه كلما ارتفعت نسبة مصروفات الخدمات الاجتماعية دل ذلك بصفة عامة – على أن الموارد المالية للنقابة إنما تصرف فى صالح الأعضاء وأنها تحقق أهدافها .

وتبلغ النسبة التى حددها القانون من الايراد السنوى للنقابة العامة للصرف منها على الشئون الاجتماعية والصحية والثقافية للأعضاء ٥٥٪ من هذا الايراد – مع جواز تعديل هذه النسبة عند الاقتضاء ، بترخيص من وزير العمل – منها ٣٠٪ توزع على اللجان النقابية بنسبة ماجمع من كل منها للصرف على هذه الشئون بالنسبة لأعضائها ، أما باقى النسبة وهى ٢٥٪ من الإيراد السنوى فتخصص للخدمات الاجتماعية والثقافية والصحية والمهنية المشتركة التى ينتفع بها معظم أعضاء النقابة العامة.

كما قد تحصل بعض اللجان النقابية – بعد موافقة النقابة العامة – على اشتراك اضافى من أعضائها لمواجهة خدمات اجتماعية أخرى ، لعدم كفاية مايخص اللجنة النقابية من الاشتراكات .

ومن اجابات سؤال عن (أسس العمل النقابى التى تراها كفيلة بتسهيل انضمامك للتنظيم النقابى) ... كانت آراء العاملين بالنسبة للخدمات الواجب أن تقدمها النقابة لاعضائها كما يلى :

٢٨٪ خدمات اجتماعية .

١٣٪ مساعدات مالية .

٥٪ تشغيل العاطلين ومساعدتهم .

٣٪ خدمات ثقافية .

٣٪ خدمات صحية .

١٪ خدمات رياضية .

وفى مجال تقويم وزارة العمل لدور التنظيم النقابى فيلاحظ من تقارير التفتيش على التشكيلات النقابية الذى تجريه وزارة العمل عن طريق مديريات العمل – مايلى :

– بلغت نسبة المصروفات على الخدمات الاجتماعية والصحية والثقافية والتعاونية والترفيهية والاعانات والقروض الى اجمالى الايرادات خلال العام (٤٢٪) .

– أن النصيب الأكبر من المصروفات (٧٥٪) وجهته اللجان النقابية الى خدمة الإعانات والقروض .

أما الخدمات الثقافية فنصيبها من اجمالى المصروفات حوالى ٩٪ كما تتعادل معها الخدمات الترفيهية فتصل الى ٩٪ أيضا ، ويبلغ ماصرف على الخدمات الصحية ٨٪ ، أما الخدمات التعاونية فنصيبها ضئيل للغاية لايتجاوز ٠,٥ ٪ .

– ان تركيز انفاق النقابات على الإعانات والقروض لم تكتف فيه اللجان النقابية بلوائحها العامة ، وانما نظمت بعض اللجان مشاريع تكميلية وصناديق زمالة يتم تمويلها باشتراكات خاصة وتمنح العمال اعانات وقروضا فى بعض الطوارىء التى تحددها لوائحها .

– أن عدد المستفيدين من هذه الخدمات جميعها بما فيها صناديق الزمالة بلغت نسبتهم الى اجمالى العضوية على مدار العام (٢٠٪) .

تطوير وتنمية الخدمات فى مصر

أوضحت الدراسة السابقة سيادة مفهوم الخدمات وفاعلية التطبيق فى قطاع الأعمال وأن الاهتمام بها محدود فى الأجهزة الحكومية .

وبمراجعة توزيع العمالة بين قطاع الخدمة المدنية والذى يستخدم ٤,٢٪ مليون عامل ، والقطاع العام الذى يستخدم ١,٢ مليون عامل ، يتضح ان قطاع الخدمة المدنية يمثل صاحب العمل الأكثر أهمية فى سوق العمل الذى لم يتجاوز ١٢ مليون عامل كقوة عمل اجمالية تشمل الحكومة والقطاع العام والخاص والمشترك والأهلى .

ومن منطلق المفهوم الحديث لادارة القوى البشرية والذى يستهدف تطوير ادارات شئون العاملين من ادارة اجرائية تهتم بقواعد إمداد المنشأة بحاجتها من العماله والتعامل الاقتصادى مع هذه العمالة ، فان التطوير المستهدف يهتم بالتوسع فى الخدمات بما يضمن تحقيق الإشباع للعامل وأسرته وتحسين معنوياته بما يضمن رضاء العامل عن عمله وهذا هو الضمان لتحقيق الانتاج وتحسين الانتاجية .

كما ان التوسع فى خدمات العاملين يضمن تلافى الزيادات المستمرة فى العلاوات النقدية لما تحققه مثل هذه الخدمات من إشباع مباشر وعينى قد يكون أفضل من هذه العلاوات التى لا تحقق للعامل نفس الإشباع .

وفى مجال الاقتصاد المصرى نجد العاملين يوجهون دخولهم النقدية الى استكمال الإشباع الاستهلاكى ، ويزداد الاستهلاك مع زيادة المبالغ النقدية بصرف النظر عن حد الإشباع . واذا اهتمت الجهات المرتبطة بتخطيط الخدمات بتوجيه جزء مما ينفق حاليا على قنوات الاستهلاك الى قنوات الاستثمار فى المساكن وشراء السلع المعمرة وامتلاك أسهم الشركات فان النتيجة المرجحة ستكون مساهمة العاملين فى تخفيض عجز الموازنة العامة ، خاصة وأن اجور العاملين وملحقاتها تمثل رقما ملموسا فى الانفاق العام .

كما أن ترشيد الانفاق فى مجالات تتحمل زيادة الطلب عليها سيعمل على تخفيض التضخم .

والجانب الأكثر أهمية هو توجيه العاملين الى سلوك حضارى ينعكس على تصرفات استهلاكية ونمط للاستهلاك يتمشى مع متطلبات الانسان الحضارى ويبتعد عن السلوك السلبى .

وهذا الاتجاه يتطلب منا :

– إعادة النظر فى مفهوم الأجور والحوافز والمكافآت لتقرير ما يصرف عينا وما يصرف نقدا .

– ربط الخدمات بتصور محدد لتطوير الأنماط الاستهلاكية العاملين عن طريق الموازنة بين الانفاق الاستهلاكى المتزايد على سلع خدمات الانتاج الزراعى والتعامل مع السلع المعمرة التى تنتجها المصانع المصرية والمساهمة فى استكمال الإشباع عن طريق نمط ادخارى يعمل

على حل مشكلة الاسكان وتعمير الصحراء وامتلاك رؤوس الأموال الموظفة فى شركات القطاع العام .

– وضع ضوابط محددة لأدوار الجهات المختلفة فى تخطيط وتنفيذ الخدمات ، وهذه الجهات هى :

× الحكومة المركزية .

× أجهزة الحكم المحلى .

× جهاز الخدمة المدنية .

× شركات القطاع العام .

× الشركات الخاصة والمشتركة .

× القطاع الأهلى والعائلى .

– توزيع أدوار ادارة الخدمات والرقابة عليها بين كل من :

× المنشآت « الوحدات » .

× النقابات .

× العاملين أو الجمهور .

ادارة القوى البشرية والخدمات العمالية :

مما لاشك فيه أن أجهزة ادارات القوى البشرية – أيا كان المسمى الخاص بها – تلعب دورا كبيرا فى تقديم الخدمات العمالية على اختلاف أنواعها من اقتصادية واجتماعية وصحية . وبعض أو معظم هذه الخدمات مقرر بحكم القوانين ، ولكن التفاوت يبرز فى التنفيذ ومستوى الأداء ومدى التأثير على الروح المعنوية وبالتالى على الانتاجية .

– وتوضح الجداول المرفقة فى نهاية الدراسة نتائج اجابات عن الخدمات العمالية ودور جهاز ادارة القوى البشرية ، ومن هذه الجداول يتضح ما يلى :

× تأتى الخدمات الصحية والطبية فى المقدمة بينما تمثل خدمات الاسكان درجة أقل ، وهناك ٣ شركات أجابت انها تقدم كل الخدمات ، كما أن هناك خدمات أخرى مثل الحج والعمرة ورعاية أسر العاملين وصندوق الزمالة ، كما تحتل الخدمات التعليمية والثقافية درجة مناسبة .

× ضعف دور أجهزة القوى البشرية – أفراد وشئون عاملين وعلاقات صناعية – مع ظهور دور إدارات الشئون الادارية ، وادارة الخدمات ، واعتبار الخدمات نوعا من العلاقات العامة واسنادها الى جهاز العلاقات العامة .

× أن حوالى نصف عدد الشركات (١٤ شركة من ٣٠) أوضحت أنه لا مشاكل فيما يتعلق بالخدمات التى تقدمها الشركة بينما حوالى ٥٠٪ وهو النصف الآخر تركزت اجابته حول نقص القدرة المالية وبعض مشاكل بسيطة يتم حلها فورا ، لكن يلاحظ أن مستوى أداء الخدمات قد جاء كإحدى المشاكل حول الخدمات التى تقدمها الشركات للعاملين . مما يدعو الى ضرورة مشاركة أجهزة ادارات القوى البشرية فى أداء هذه الخدمات بشكل فعال وموضوعى وبتنسيق مع باقى الأجهزة .

ويستدعى ذلك العمل على تحقيق ما يأتى :

– أن يتم تخطيط الخدمات التى تقدم للعاملين وأن تشترك أجهزة ادارات القوى البشرية فيها بدور واضح .

– أن يكون لأجهزة ادارات القوى البشرية دور فعال فى متابعة التنفيذ ودراسة اقتراحات وشكاوى العاملين .

– أن تتم دراسة آثار هذه الخدمات على الروح المعنوية والانتاجية وعلى العلاقات بين العاملين والأجهزة النقابية ، وأن يكون هناك ارتباط بين التكلفة والعائد ليس فى الأجل القصير فقط وانما فى الأجل الطويل أيضا .

– أن تقدم هذه الخدمات بطريقة تحقق الاشباع ، مما يستدعى دراسة سلم الاحتياجات البشرية فى اطار مبدأ المزايا الاضافية .

انواع الخدمات المقدمة فى الشركات :

الزمت لوائح العاملين المنظمات بتقديم بعض الخدمات ، كأن تقوم المنشآت بتقديم الخدمات الطبية للعاملين بها بالاضافة الى الاسعافات الأولية اللازمة ، والزام الشركات البعيدة عن العمران بتقديم خدمات نقل العاملين وخدمات الإسكان .

ولكن ترك التشريع الحرية للمنظمة لتقديم خدمات أخرى قد تراها مناسبة للعاملين بها مثل :

– تقديم الوجبات الغذائية .

– توفير السكن والمواصلات فى جهات لم يلزم بها القانون .

– إقامة وتنظيم المعسكرات والمصايف والرحلات .

– الاشتراك فى النوادى أو اقامة نواد خاصة بالعاملين .

- تقديم الهدايا والمجاملات فى المناسبات .

- تنظيم الخدمات الثقافية .

- انشاء المجمعات الاستهلاكية .

وتتوقف الأنواع التى تقدمها المنظمة من هذه الخدمات على حجم المنظمة وقدرتها المالية ، هذا الى جانب نظرة الادارة لأهمية الخدمات التى تقدم للعاملين وحقهم فى الخدمة .

المشاكل الرئيسية التى تواجه نشاط الخدمات :

- لم يأخذ مفهوم الخدمات العمالية بعد صورته الكاملة التى يمكن من خلالها أن تقدم الخدمات بفاعلية بحيث يقتنع العاملون بأنها تقدم أساسا لتحسين أحوالهم المعيشية ورفع مستواهم .

- الأجهزة المسئولة عن الخدمات ليس لها سلطة كاملة فى القيام بانشطة الخدمات ، حيث تشاركها بعض اللجان المختلفة .

- لايوجد بالأقسام الخاصة بالخدمات التخصصات الكافية أو المناسبة حتى يمكن أن تؤدى اعمالها بكفاءة ، كما أن اللجان المساهمة فى أنشطة الخدمات لا تؤدى دورها بشكل منظم وفعال .

- نشاط الخدمات يؤدى بطريقة غير عملية ، حيث لا يتم تخطيطه فى بعض الشركات .

- لا توجد ميزانية تقديرية للتنسيق بين الخدمات المقدمة فى صورة متكاملة .

- لا توجد دراسة وتحديد نفقات للخدمات على أساس احتياجات العاملين وامكانات المنظمة ، بل يحدد ذلك على أساس توجيهات الدولة فى الغالب .

- الاهتمام بتحسين الخدمات يتم احيانا بأسلوب غير مدروس وغير قائم على حاجات العاملين أو على أساس التقييم الموضوعى لما تم تقديمه من خدمات .

الرعاية المقررة لأسرة العامل فى نظام العاملين المدنيين بالدولة :

يمكن تصنيف وجوه الرعاية التى تضمنها نظام العاملين لأسرة العامل الى نوعين رئيسيين :

- رعاية اقتصادية .

- رعاية اجتماعية .

ونعرض فيما يلى الرعاية التى تندرج تحت كل نوع من هذين النوعين :

أولا : الرعاية الاقتصادية لأسرة العامل :

ويقصد بالرعاية الاقتصادية ما يقرره نظام العاملين من منح أجر للعامل على خلاف الأصل العام فى استحقاق الأجر ، بمعنى أن الأصل هو عدم استحقاق العامل للأجر أو لجزء منه فيقرر نظام العاملين منحه هذا الأجر بخلاف الأصل العام .

ولهذا سنعرض للمواضع التى وردت بها تلك الأحكام بنظام العاملين دون التعرض لما ورد بأحكام مكملة للنظام مما يمكن أن يوصف بأنه (رعاية اقتصادية) مثل تقرير إعانة غلاء معيشة عن الأولاد كتلك الواردة بالقانون ٦٣ لسنة ١٩٨٠ ، أو مثل منح أولوية فى التعيين أو حجز وظائف معينة لتعيين زوجات أو اكبر أبناء بعض الأفراد المصابين فى العمليات الحربية أو الشهداء ، أو العاجزين عن العمل المؤهلين مهنيا مثل ماورد بالقانون ١٢٦ لسنة ١٩٧٤ ، أو استمرار صرف مرتب العامل المصاب بالدرن أو بأحد الأمراض المزمنة وعدم فصله طوال مدة علاجه ، طبقا للقانون ١١٢ لسنة ١٩٦٣ ، وكذلك لن نتعرض لما تقرره بعض القوانين من التجاوز عما سبق صرفه للعامل دون وجه حق مثل ما يقرره القانون ١٥ لسنة ١٩٧١ أو القانون رقم ١٣٥ لسنة ١٩٨٠ .

وفيما يلى بيان بأهم هذه الاحكام :

١- منح العامل عند التعيين مرتبا يزيد عن بداية المربوط :

الأصل العام أن يمنح العامل الأجر المقرر للوظيفة التى عين بها ، ويتمثل هذا الأجر فى بداية مربوط الدرجة المقررة لتلك الوظيفة (مادة ١/٢٥ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة) .

ويجوز ان يمنح مرتبا يزيد على بداية مربوط درجة الوظيفة فى حالة اعادة تعيينه فى نفس وظيفته السابقة بأقدميته فيها أو فى وظيفة مماثلة - طبقا لما جاء بالمادة ٢٣ من النظام - وفى حالة حساب مدة خبرة سابقة فى أقدمية العامل على أساس انها تفيده فى عمله الجديد ، وهى المنصوص عليها بالمادة ٢٧ من النظام . وهاتان الحالتان ترتبطان بأوضاع وظيفية أساسها مدة عمل يعترف بها النظام ويحسبها

ضمن أقدمية العامل لأنها تفيده خبرة تزيد عما هو مطلوب لشغل الوظيفة .

الا أنه استثناء من هذا الأصل العام يقرر النظام الاحتفاظ للعامل بأجره أو مرتبه السابق فى حالات معينة ، دون الاستناد الى الخبرة المحسوبة ضمن أقدمية العامل .

وهذه الحالات هى :

- اعادة التعيين فى مجموعة وظيفية اخرى .
- اعادة تعيين العاملين السابقين بالوحدات الاقتصادية .
- اعادة تعيين العاملين المعاملين بنظام خاص .
- تعيين العاملين بمكافآت شاملة باحدى الوظائف الدائمة على درجة .

وهذه الحالات ورد النص عليها بالمادة ٢٥ من النظام ، ولا يشترط للاحتفاظ بالأجر السابق أن تكون مدة العمل السابقة مما يفيد العامل خبرة فى عمله الجديد ولا يشترط أن تحسب تلك المدة السابقة فى الأقدمية .

وأساس هذا الحكم الاستثنائى هو المحافظة على المستوى الاقتصادى لدخل الأسرة من عمل العامل ، ولهذا يشترط الحكم المذكور للاحتفاظ بالمرتب السابق أن تكون مدة الخدمة متصلة .

ولم يغفل النظام وهو يقرر هذا الاستثناء أن يربطه بالأساس الوظيفى فقرر أن يكون الاحتفاظ بالأجر بما لا يجاوز نهاية مربوط الدرجة المقررة للوظيفة التى يعين أو يعاد تعيين العامل عليها ، على اعتبار ان الأجر الواقع بين بداية مربوط الدرجة ونهايتها يعد مقابلا للوظيفة ويكون الاستثناء الذى تقرر- رعاية لاستقرار دخل الأسرة - هو منح العامل مرتبا يزيد على بداية مربوط درجة وظيفته .

وهذا الحكم الاستثنائى سبق أن تقرر بشكل محدود بنظام موظفى الدولة الصادر بالقانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، طبقا للفقرة الثانية من المادة ٢١ التى أضيفت بمقتضى القانون ٣٨٣ لسنة ١٩٥٦ حيث قررت الاحتفاظ للعامل بالمرتب السابق بما لا يجاوز نهاية مربوط الدرجة التى أعيد تعيينه عليها ، وذلك فى حالة اعادة تعيين موظفى الكادر المتوسط باحدى وظائف الكادر العالى ، وهذه حالة تشابه حالة وحيدة من الحالات الأربع التى يحتفظ فيها بالأجر السابق فى النظام الحالى .

ومن الملاحظ ان هذا الحكم الاستثنائى المحدود الذى أضافه القانون (٣٨٣) لسنة ١٩٥٦ عدل عنه لدى صدور نظام العاملين المدنيين بالدولة بالقانون (٤٦) لسنة ١٩٦٤ ، ولم يتقرر مرة أخرى فى نظام العاملين الا بمقتضى القانون رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١ حيث قررت المادة ١٣ منه حكما مماثلا لنص المادة ٢٥ من نظام العاملين الحالى وبنفس الحالات الأربع الواردة به . وقد صدر القانون (٥٨) لسنة ١٩٧١ بتاريخ ١٩٧١/٩/٢٣ بعد اعلان الدستور فى ١٩٧١/٩/١١ مما يؤكد حرص النظام على التوافق مع مبادئ رعاية الأسرة التى عبر عنها هذا الدستور .

٢ - عدم حرمان العامل الضعيف من العلاوة الدورية كاملة :

الأصل أن يكون تزايد مرتب العامل بالعلاوات مرتبطا بتحقيق المستوى المعتاد فى أداء الوظيفة ، فلا تمنح للعامل الا اذا كان يؤدى عمله على ما يرام ، لهذا فان العامل الذى يكون أداؤه لعمله ضعيفا لا يمنح العلاوة الدورية .

وقد تقرر هذا المبدأ المتقدم بنظام موظفى الدولة الصادر بالقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حيث نصت المادة ٤٢ على عدم منح العلاوة الا لمن يقوم بعمله بكفاية ، كما نصت المادة ٢/٣١ على أنه يترتب على تقديم تقرير بدرجة ضعيف حرمان الموظف من أول علاوة دورية .

كذلك أخذ نظام العاملين المدنيين بالدولة بنفس المبدأ فنصت المادة ٣٣ على أن يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى واحد بدرجة ضعيف أو تقريران متتاليان بدرجة دون المتوسط من أول علاوة دورية .

وقررت المادة ٤٠ من نظام العاملين الصادر بالقانون ٥٨ لسنة ١٩٧٠ نفس الحكم السابق .

اما نظام العاملين الحالى الصادر بالقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، فقد رأى الابقاء على قدر من تزايد مرتب العامل حتى ولو لم يكن تقرير كفاءته على ما يرام ، فنصت المادة ٣٤ على أن يكون حرمان العامل المقدم عنه تقرير سنوى بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة .

وبهذا فقد أبقى هذا النظام نصف العلاوة الدورية بمنأى عن التأثر بأداء العامل فيتزايد مرتبه بمقدار هذا النصف حتى وان كان أداؤه لوظيفته ضعيفا ، ولا أساس لذلك الا كون المشرع رأى ان يرعى أسرة العامل فقرر زيادة دخلها من عمله سنويا بجزء من العلاوة بدلا من حرمانه منها كاملة .

ومن المقرر أن هذا التزايد فى المرتب لن يتم بصفة مستمرة والى أمد طويل لأن تكرار حصول العامل على تقريرين متتاليين بدرجة ضعيف يؤدى الى النظر فى مدى صلاحيته فى البقاء بالوظيفة التى يشغلها أصلا .

٣- عدم جواز الخصم من الأجر أو تخفيضه أو إيقافه كجزاء الا فى حدود معينة :

الأصل أن يتناسب الجزاء مع جسامة المخالفة التى يرتكبها العامل ولهذا تتدرج الجزاءات من حيث شدتها من إنذار الى خصم من المرتب الى تخفيض المرتب ، الى الفصل من الخدمة . وتتعدد الجزاءات بتعدد المخالفات التى يرتكبها العامل ، بحيث تصل نظريا الى أى مدى .

الا ان نظام العاملين الصادر بالقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ عنى بوضع حد أقصى لما يجوز خصمه من مرتب العامل كجزاء مهما تعددت المخالفات ، كما عنى بتحديد الحد الذى يمكن أن يخفض به المرتب بحيث لا يمس مصدر دخل العامل - وبالتالى أسرته - مساسا من شأنه زعزعة استقرارها الاقتصادى .

ولهذا فإنه لدى تعداد الجزاءات التأديبية بالمادة (٨٠) حدد ما يلى :

بالنسبة للخصم من المرتب :

لا يمكن إلا لمدة لا تجاوز شهرين فى السنة ، وذلك مهما تعددت المخالفات التى تستوجب الخصم من مرتب العامل ، اذ يبقى مرتب عشرة شهور بعيدا عن المساس به كجزاء .

كذلك لا يجوز أن يتجاوز الخصم من المرتب كجزاء فى المدة الواحدة ربع الأجر شهريا بعد الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه (وهو الربع) وبذلك يبقى للعامل نصف الأجر دون خصم .

ولم يعرف نظام العاملين الحكم المتقدم الا منذ صدور نظام العاملين المدنيين بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ حيث نصت عليه المادة ٦١ - وورد ايضا بنظام العاملين الصادر بالقانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ بالمادة ٥٧ منه - أما نظام موظفى الدولة الصادر بالقانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فلم يكن يتضمن حكما مماثلا ، وكل ما كان ينص عليه هو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين ومفهومه هو الخصم من المرتب كجزاء عن المخالفة الواحدة ، فلم يكن هناك حد أقصى لما يخصم من الأجر سنويا كما لم يكن هناك قيد بعدم الخصم كجزاء الا فى حدود الربع .

بالنسبة لتخفيض المرتب :

وهو لا يكون الا فى حدود علاوة واحدة من علاوات درجة العامل ، كما لا يجوز فى حالة الخفض الى وظيفة من درجة أدنى الا الى القدر الذى كان عليه قبل الترقية ، أى لا يجوز الا بمقدار علاوة الترقية .

وهذا الحكم مستحدث فى نظام العاملين الحالى ، فلم يكن نظام موظفى الدولة الصادر بالقانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ يضع قيدا على حجم التخفيض فى المرتب الذى يتقرر كجزاء تأديبى حيث أجازت المادة ٨٤ من هذا القانون تخفيض مرتب العامل دون أن تحدد الحد الاقصى لقيمة التخفيض المذكور .

ولم يتضمن القانونان ٤٦ لسنة ١٩٦٤ و ٥٨ لسنة ١٩٧١ بيان حدود خفض المرتب ، لان الخفض لم يكن من بين الجزاءات التى يجوز توقيعها على العامل فى ظل النظامين المذكورين .

بالنسبة لايقاف صرف المرتب :

ويكون ذلك فى حالة ايقاف العامل عن عمله كجزاء تأديبى اذ من المفترض أن الايقاف عن العمل يستتبع إيقاف صرف المرتب نتيجة لعدم أداء العامل للعمل ، فلا يستحق أجرا من وظيفته التى لا يمارسها ، الا ان نظام العاملين الحالى قرر أن يصرف فى حالة الايقاف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر كجزاء نصف أجر العامل ، مقررا بذلك حكما لا يستند الى أصل وظيفى وانما يستند الى ناحية انسانية تتضمن جانبا من جوانب الرعاية الاقتصادية لدخل العامل من عمله ، وبالتالى أسرته ، فلم يشأ أن تحرم الأسرة من دخلها نتيجة لمنع العامل من مزاولة عمله كجزاء تأديبى .

وهذا الحكم لم يكن معروفا فى نظام العاملين الا منذ صدور القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ بنظام العاملين المدنيين بالدولة فقد نص هذا القانون على حكم مماثل يقرر صرف نصف الأجر فى حالة الايقاف . أما نظام العاملين الصادر بالقانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ فكان يجيز الايقاف عن العمل بغير مرتب او بمرتب لمدة لا تجاوز ستة أشهر . ومقتضى هذا انه كان يجوز تقرير ايقاف العامل عن عمله كجزاء مع حرمانه من كامل أجره ، كما كان يجوز تقرير صرف مرتبه . وقد عالج القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ والنظام الحالى تلك الحالة بأن منعا كلية ايقاف صرف الأجر كله واقتصر على ايقاف نصفه فقط فى جميع الحالات ، وهو بذلك يحافظ للعامل على حد أدنى من الدخل هو نصف مرتبه ، وقد يبدو الحكم الوارد بالقانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ اكثر يسرا حيث يجيز أن يكون الايقاف عن العمل بمرتب ، الا انه فى المقابل يجيز ان يكون الايقاف بدون صرف اى جزء من المرتب وهى الحالات التى يلجأ اليها فى التطبيق عادة حتى لا يصبح الايقاف ميزة للعامل نتيجه لصرف أجره كاملا بدون قيامه بالعمل .

اما فى نظام موظفى الدولة الصادر بالقانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فقد كان الايقاف يتم كجزاء مع الحرمان من المرتب وجوبا لمدة ثلاثة اشهر ، فكانت مدة الوقف عن العمل محدودة بثلاثة اشهر فقط الا ان مرتب العامل كان يوقف كاملا طوال هذه المدة دون ان يصرف له أى جزء من المرتب ، وهو بهذا لم يكن يقرر أى رعاية لدخل العامل وأسرته خلال مدة الايقاف كجزاء ، بعكس النظام الحالى الذى يحافظ للعامل على نصف مرتبه فى جميع الأحوال .

٤- عدم جواز الحرمان من المعاش أو مكافـــــأة نهاية الخدمـــة كجزاء :

لقد كان نظام موظفى الدولة الصادر بالقانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ يجيز بالمادة ٨٤ منه مجازاة العامل لدى عزله من وظيفته بحرمانه من كل أو بعض المعاش أو المكافأة .

وقد نهج نظام العاملين الصادر بالقانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ نهجا مخففا فأجاز بالمادة ٦١ لدى فصل العامل كجزاء الحرمان من جزء من المعاش أو المكافأة لا يجاوز الربع .

أما نظام العاملين الصادر بالقانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ فقد الغى هذه العقوبة بالنسبة لصغار العاملين وأبقاها بالنسبة للعاملين من شاغلى وظائف الادارة العليا والعاملين من الفئة الثانية (تقابل الدرجة الأولى الحالية) وبذلك أصبح الحرمان من المعاش أو المكافأة بما لا يجاوز الربع قاصرا على العاملين من شاغلى وظائف الفئة الثانية وما يعلوها .

أما نظام العاملين المدنيين الحالى الصادر بالقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فقد عدل نهائيا عن فكرة جواز الحرمان من المكافأة أو المعاش أو جزء منهما سواء للعاملين بالوظائف العليا أو بغيرها ، وهو بهذا يقرر قاعدة قوامها المحافظة على الأوضاع الاقتصادية لأسرة العامل ، فأصبح لا يجوز المساس بالمعاش أو المكافأة كجزاء بأى حال مما يحقق رعاية جدية لدخل الأسرة بعد فصل العامل أو عزله من وظيفته .

٥- عدم جواز استرداد ما صرف من مرتب للعامل الموقوف اذا فصل من الخدمة :

فى حالة الحكم على العامل بالإحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة فان علاقته الوظيفية تنتهى من تاريخ صدور الحكم ، فاذا كان العامل قد سبق ايقافه عن العمل بسبب التحقيق معه ، فإن خدمته تعد منتهية من تاريخ هذا الايقاف .

الا أن العامل الذى يوقف عن عمله بسبب احالته الى التحقيق يوقف صرف نصف أجره لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ، ويعرض الأمر على المحكمة التأديبية خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف على الأكثر لتقرير صرف أو عدم صرف الباقى من أجره ، والا وجب صرف الأجر كاملا حتى تقرر المحكمة ما يتبع فى شأنه (المادة ٨٣ من النظام الحالى) .

ومعنى انقضاء العلاقة الوظيفية من بدء الايقاف نتيجة الحكم على العامل الموقوف بالفصل أو الإحالة الى المعاش أن يعتبر ما صرف له من مرتب قد صرف لفرد لا تربطة علاقة وظيفية بجهة الادارة ، ويكون هناك شبهة تشير الى ضرورة استرداد ما صرف للعامل خلال مدة الايقاف طالما انتهى الأمر الى فصله من الخدمة واعتبر هذا الفصل واقعا من تاريخ بدء الايقاف ، الا أن المشرع فى نظام العاملين - رعاية للعامل - الذى صرف نصف مرتبه خلال مدة وقفه وقبل تقرير انهاء خدمته ، قرر عدم جواز استرداد ما صرف له من الأجر خلال هذه المدة ، ونص على

ذلك صراحة فى المادة (١٠٠) منه .

وهذا الحكم لم يرد فى نظام العاملين الا منذ صدور القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ حيث ورد بنص المادة ٨٣ من القانون المذكور ، كما ورد بنص المادة ٧٥ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ايضا . اما القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الخاص بنظام موظفى الدولة فلم يكن يتضمن هذا الحكم وقرر بالمادة ١١٦ أن المحكمة التأديبية تقرر تاريخ انتهاء خدمة العامل الموقوف ، وسكت عن بيان الموقف بالنسبة للمرتب الذى سبق صرفه له خلال مدة إيقافه اذا ما قررت المحكمة أن يكون انهاء الخدمة من بدء الإيقاف مما كان يثير عدم احقيته فيه وضرورة استرداده منه ، أما الوضع فى النظام الحالى فيبقى للعامل ما صرفه دون أى اســترداد ، مراعاة للجانب الانسانى .

٦- صرف منحة وفاة لأسرة العامل :

ويقرر نظام العاملين الحالى صرف منحة وفاة تعادل مرتب شهرين كاملين لمواجهة نفقات الجنازة بحد أدنى خمسين جنيها (المادة ١٠١ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨) .

ولم يرد ذكر الحكم المشار اليه فى نظام موظفى الدولة الصادر بالقانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ولا فى نظام العاملين الصادر بالقانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وورد ذكره بالمادة ٨٠ من القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ التى قررت صرف مرتب شهر واحد بحد أدنى عشرين جنيها .

وواضح من الحكم الوارد بالنظام الحالى أنه اكثر سخاء حيث رفع قيمة المنحة الى المثلين (شهرين) ورفع الحد الأدنى الى أكثر من مثل ما كان مقررا بنظام العاملين السابق فأصبح خمسين جنيها بدلا من عشرين .

وهذه المنحة تحقق نوعا من الرعاية التى يقررها النظام لأسرة العامل .

ثانيا : الرعاية الاجتماعية لأسرة العامل :

ويقصد بالرعاية الاجتماعية لأسرة العامل تلك الأوضاع التى يقررها النظام لرعاية الأسرة دون أن يصاحبها فى الأصل منح مرتب أو منحة مادية للعامل ، بل يقتصر الأمر على تقرير يسمح للعامل برعاية أسرته وفيما يلى أهم تلك الأوضاع .

١- إجازة المرافقة بالخارج :

ولعل أهم ما يقرره النظام من رعاية تساعد على لم شمل الأسرة هو ماورد بالمادة ١/٦٩ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ من تقرير منح إجازة بدون مرتب للعامل أو العاملة اذا سافر الزوج الآخر (من العاملين بالحكومة أو القطاع العام) للخارج ، وذلك مدة بقاء الزوج بالخارج ، وتمنح هذه الإجازة وجوبيا بشرط ألا تتصل بإعارة للخارج .

وقد تطور هذا الحكم خلال نظم العاملين المتعاقبة حتى اتخذ صورته الحالية :

أ- لم يكن نظام موظفى الدولة الصادر بالقانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ يعرف هذا النوع من الإجازات حتى عدلت المادة ٢٠ منه بمقتضى القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٧ وما تلاه من تعديلات بالقانونين ٩٤ لسنة ١٩٦١ ، ٣٢ لسنة ١٩٦٠ - وبمقتضاها تقرر أن يكون للوزير أن يرخص بإجازة اعتيادية بدون مرتب للزوجة الموظفة اذا أوفد زوجها الى خارج البلاد لمدة سنة أو أكثر فى بعثة أو إجازة دراسية أو انتداب أو اعارة ، وبشرط ألا تجاوز مدة الإجازة أربع سنوات فى جميع الأحوال . وكان الترخيص بهذه الإجازة على النحو الآتى :

- جوازيا .
- مقتصرا على الزوجة العاملة .
- اذا كان ايفاد الزوج للخارج فى حالات محددة : بعثة / اجازة دراسية / انتداب / إعارة .
- كانت الأجازة توصف بأنها اعتيادية .
- يشترط لمنح الإجازة للزوجة أن يكون الايفاد لمدة سنة على الأقل .
- لا يجوز ان تزيد الإجازة للزوجة على ٤ سنوات .

ب- ولما صدر نظام العاملين بالقانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ عدل نظام هذه الإجازة بمقتضى المادة ٤٨ التى بينت نظام الإجازات فأصبحت :

- تشمل العاملة « الزوجة » كما تشمل العامل « الزوج » .
- زيدت الحالات التى يجوز فيها الترخيص بتلك الإجازة فأضيفت حالات : الإيفاد فى مهمة مصلحية / النقل الى وظيفة فى الخارج / الالتحاق بعمل باحدى الهيئات الدولية / العمل باحـــدى الحكومات العربية .

- أصبحت الإجازة توصف بأنها خاصة .

- وظل منحها جوازيا فى حالة بقاء الزوج بالخارج لمدة سنة على الأقل كما ظل الحد الأقصى لها ٤ سنوات فى جميع الأحوال .

وواضح من هذا الحكم ان نظام العاملين اتجه الى التيسير فى منح تلك الاجازة وكذلك التوسع فى منحها لتشمل الزوج ايضا ، كما تمنح فى حالات أكثر .

جـ- ولحق هذه الإجازة توسع آخر بمقتضى نظام العاملين الصادر بالقانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ حيث ورد نص المادة ٤٨ منه بنفس الاحكام مع :

- إلغاء تعداد الحالات التى يجوز الترخيص فيها بالإجازة ، فأصبحت جائزة فى جميع حالات الترخيص للزوج بالعمل بالخارج .

- إلغاء الحد الأقصى الذى كان يحددها بأربع سنوات ، فأصبحت جائزة طوال مدة بقاء الزوج فى الخارج وان تجاوزت ٤ سنوات .

د- أما الحكم الوارد فى القانون الحالى ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فقد طور هذا النوع من الإجازة بأن أخذ بنفس الأحكام السابقة مع :

- جعل الإجازة وجوبية بشرط ألا تتصل بإعارة للخارج .

- خفض مدة بقاء الزوج بالخارج التى تجيز الترخيص بالإجازة الى ستة أشهر بدلا من سنة .

وواضح من العرض المتقدم أن نظام العاملين بتعديلاته المتعاقبة اتجه الى التيسير فى منح تلك الإجازة والتوسع فى حالات منحها حتى أصبحت فى النظام الحالى وجوبية يتعين على الجهة الادارية منحها طالما توافرت شروطها .

ولاشك أن هذا الوضع من بين الأوضاع الهامة التى تساعد على لم شمل الأسرة والمحافظة على كيانها ، ويعد وجها من وجوه الرعاية الاجتماعية الهامة لأسرة العامل .

٢- إجازة رعاية الطفل :

لقد استحدث نظام العاملين الحالى الصادر بالقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ هذا النوع من الإجازات حيث نصت المادة ٧٠ على استحقاق العاملة لإجازة بدون مرتب لرعاية طفلها لثلاث مرات طوال حياتها الوظيفية وذلك بحد أقصى سنتين فى المرة الواحدة ، وتتحمل الجهة الإدارية اشتراكات التأمين الاجتماعى المستحقة على العاملة ، أو تمنح العاملة ٢٥٪ من مرتبهـــــا المستحق فى تاريخ بدء الإجازة حسب اختيارها .

والحكم المستحدث بهذه الصورة لا يتضمن مجرد رعاية لأسرة العاملة ممثلة فى الطفل الذى يحتاج الى الرعاية ، بل انه يشتمل على عنصر من عناصر تشجيع المرأة العاملة على اللجوء الى هذا النوع من الإجازات عند احتياج طفلها للرعاية ، وذلك بتقريره صرف جزء من الأجر خلال تلك الإجازة تعويضا للعاملة عما تتحمله من أقساط التأمين والمعاش أو أن تقوم الجهة الادارية بأداء هذه الأقساط عنها . ولعل هذا الحكم يكون أحد صور الاستجابة للنص الوارد بالمادة ١٠ من الدستور التى تقرر أن تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة ، وهو حكم يتضمن رعاية حقيقية من الوجهة الاجتماعية لأسرة العاملة ، حيث ييسر لها الحصول على الإجازة لثلاث مرات خلال حياتها الوظيفية ، ولا يوجد ما يمنع من تكرارها لنفس الطفل طالما كانت فى حدود المرات الثلاث المذكورة . وقد يأتى التطور الاجتماعى مستقبلا بالحد من استخدام هذا النوع من الاجازات اذا ما اتجهت المنظمات المختلفة الى توفير دور الحضانة المناسبة لأطفال العاملات ، الا أنه يعد فى الوقت الحاضر رعاية اجتماعية مناسبة للطفل .

٣- اشتغال المرأة نصف أيام العمل :

وهذا حكم مستحدث أيضا فى نظام العاملين الحالى ، حيث تنص المادة ٧٢ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أنه يجوز للسلطة المختصة وفقا للقواعد التى تضعها الترخيص للعاملة بأن تعمل نصف أيام العمل الرسمية ، وذلك مقابل نصف الأجر المستحق لها - وتستحق فى هذه الحالة نصف الإجازات الاعتيادية والمرضية المقررة لها ، وتسرى عليها أحكام هذا القانون فيما عدا ذلك - وتؤدى اشتراكات التأمين الاجتماعى على أساس الأجر الكامل لتدخل المدة كلها ضمن مدة الاشتراك فى نظام التأمين .

ويبدو هذا الحكم منفذا لما ورد بالمادة ١١ من الدستور التى تقرر أن « تكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها فى المجتمـــع » .

وقد ترك هذا الحكم تنظيم كيفية الاشتغال نصف أيام العمل الرسمية للسلطة المختصة فى كل جهة بما يحقق المرونة اللازمة لتطبيق هذا النظام دون إخلال بسير العمل .

كذلك حدد الحكم المذكور حق العاملة التى تتمتع بهذا النظام فى الأجر والاجازة فحددهما بالنصف ، على اعتبار انهما يقابلان حجم ما تشتغله العاملة وفق هذا النظام .

الا ان الحكم ما زال فى حاجة الى تطوير من الوجوه الآتية :

– جاء الحكم عاما بحيث يشمل جميع العاملات دون أن يفرق بين من تشغل وظيفة عادية وبين من تشغل منصبا قياديا فى العمل أو من تشغل احدى الوظائف العليا ، تلك الوظائف التى قد يقتضى الأمر عدم خضوع شاغليها لنظام الاشتغال نصف أيام العمل الرسمية لما يتطلبه العمل القيادى من استمرار وانتظام قد يتنافى مع نظام الاشتغال نصف أيام العمل الرسمى .

– قرر الحكم المذكور ان تعامل العاملة – فيما عدا الأجر والإجازة الاعتيادية والمرضية – المعاملة المقررة فى نظام العاملين فتمنح التقارير السنوية بنفس النظام المقرر للمنتظمين طوال أيام الأسبوع ، وتستحق الترقية والعلاوة بنفس الأسلوب الذى يجرى لغيرها من العاملين .

وهذا الحكم يحتاج الى وقفة ، فقد يتطلب الأمر أن تقاس كفاية مثل هذه العاملة بمراعاة الوضع الذى تنتظم فيه ، فتقدر تلك الكفاية بالنظر الى حجم إنجاز نصف الوقت وتربط جميع عناصر التقرير بهذا الوضع بحيث يأتى قياس كفايتها معبرا عن جودة انتاجيتها بقدر الامكان .

كما قد يتطلب الأمر النظر فى وضع أسلوب لترقيتها خاصة فى مجال الترقية بالاختيار ، وهى ترقية لا تستند فقط الى كفاءة العامل فى أداء أعمال الوظيفة التى يشغلها بل تعتمد أيضا على مدى ما ينتظر أن يقدمه من عطاء فى الوظيفة الأعلى .

وكذلك الحال بالنسبة للعلاوة التشجيعية ايضا والتى لا تستند الى مجرد الامتياز فى العمل بل تتطلب بذل جهد خاص أو رفعا لمستوى الأداء .

وعلى أى حال فهذا الحكم يحقق نوعا من الرعاية لأسرة العاملة وان كان ما زال فى أول عهده بالتطبيق ومن ثم فان تقييمه سابق لأوانه .

٤– تولى العامل أعمال الوصاية أو القوامة أو الحراسة على الأموال دون ترخيص سابق :

تقرر جميع نظم العاملين عدم جواز اشتغال العامل ولو فى غير أوقات العمل الرسمية بأجر أو بدون أجر ، ويجوز فى بعض الأحوال الترخيص للعامل القيام بعمل للغير فى غير أوقات العمل الرسمية بإذن مسبق من السلطة المختصة .

الا أنه خروجا على هذا الأصل العام – ورعاية لمصالح أسرة العامل – يقرر نظام العاملين أن يتولى العامل القوامة أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين أو المساعدة القضائية اذا كان المشمول بالوصاية أو القوامة أو الغائب أو المعين له مساعد قضائى ممن تربطهم به صلة قربى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة – وكذلك ان يتولى أعمال الحراسة على الأموال التى يكون شريكا أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن تربطهم به صلة قربى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة وذلك بشرط إخطار الجهة الرئاسية التابع لها بذلك .

وقد نصت على الحكم المتقدم المادة ١٢/٧٧ من نظام العاملين الحالى ، وكذلك جميع نظم الخدمة السابقة عليه (م ٥٢/٦ من ق ٥٨ لسنة ١٩٧١ – م ٥٤ من ق ٤٢ لسنة ١٩٦٤ – م ٧٨من ق ٢١٠ لسنة ١٩٥١) .

وهذا الحكم ييسر للعامل التوفيق بين الواجبات التى تفرضها عليه العلاقة الوظيفية وبين الواجبات الاجتماعية التى تفرضها عليه علاقاته الأسرية بوصفه عضوا فى مجتمعه الأصغر ، وهو الأسرة . وبهذا ييسر نظام العاملين للعامل ان يشارك فى رعاية أسرته فى ضوء الواجبات الاجتماعية التى قد تلقيها التقاليد عليه .

التوصيات

وقد أبرزت مناقشة أعضاء المجلس هذه الدراسة مجموعة من الآراء والاتجاهات من أهمها :

– انه يتعين التركيز على أهمية التعاون عند تقديم الخدمات للعاملين ، وذلك أن التعاونيات والنقابات هما جناحا التنمية .

– انه يتعين ايجاد صيغة أو أكثر بين جهد الدولة فى تقديم الخدمات للعاملين والجهود الذاتية فى هذا المجال .

– انه ينبغى الاهتمام بسلوكيات العاملين لامكان تكثيف انتمائهم لجهات عملهم .

وعلى ضوء ما سبق جميعه يوصى بما يأتى :

أولا : فى مجال قطاع الأعمال :

* ان تحقيق الاهتمام برعاية العاملين يكون أكثر فاعلية اذا جمعت أنشطة الرعاية فى قسم واحد للخدمات يشرف عليه مسئول معين وله ميزانية خاصة ، على أن يتم تقسيم نشاط إدارة العلاقات الصناعية الى قسمين :

– قسم يشمل أنشطة الخدمات العمالية ، ويتولى مسئولية توفير الرعاية للعاملين .

– قسم يشمل شئون الأفراد وعلاقات العمل والأمن الصناعى وغيرها من الأمور التى تتعلق بالعمل والانتاج لا بالعامل الفرد .

* تتلخص وظائف قسم الخدمات فى أعمال الرعاية الصحية والاجتماعية للعاملين ، ليقوم القسم أيضا بأعمال الأنشطة الترفيهية والرياضية والثقافية والمساعدات المالية وغيرها من الخدمات وذلك على وجه متكامل وقابل للتنويع والابتكار ، بحيث تحتفظ الخدمات بقيمتها فى نفوس العاملين وتساهم مساهمة فعالة فى حل مشاكلهم .

على أن يعين فى وظائف الخدمات التخصصات المناسبة ، فبالنسبة لرئاسة القسم يفضل المدير المتخصص فى النواحى السلوكية أو فى ادارة الاعمال .

* نظرا لارتباط الخدمات بالعنصر البشرى لوجود التنظيمات العمالية التى تشكل أساسا لخدمة العاملين فانه من الضرورى أن يتم التنسيق والتعاون بين نشاط أقسام الخدمات وبين نشاط هذه التنظيمات لكى يمكن تقديم مجموعة متكاملة من الخدمات وحتى تزداد فاعليتها ويتم ذلك بالاشتراك الفعلى من جانب هذه التنظيمات فى خطوات التخطيط والتنفيذ والمتابعة للخدمات التى تتم فى الأقسام المسئولة عنها .

* فى حالة الخدمات التى تقدم بواسطة التنظيمات التى تخرج عن مجال الوحدة الانتاجية سواء كانت التنظيمات النقابية أو غيرها ، يمكن الاتفاق على تنظيم هذه الخدمات بحيث تعتبر جزءا مكملا لبرنامج الخدمات فى الوحدة الانتاجية .

– وفى حالة الخدمات التى تنظمها اللجان النقابية داخل الوحدة الانتاجية يفضل ان يتم تخطيطها بالاتفاق مع قسم الخدمات لكى لا يحدث انفصال أو ازدواج بين الرعاية التى يقدمها هذا القسم وتلك التى تقدمها النقابة .

* ضرورة استخدام النسب المقررة من الأرباح استخداما فعليا فى تحسين الخدمات وتطويرها .

* تعتبر مساهمة العاملين فى نفقات الخدمات أمرا ضروريا لنجاحها فى كثير من الأحوال حيث يؤدى عدم اشتراكهم فى التمويل الى شعورهم بأنهم عالة على الشركة أو انها تتصدق عليهم بهذه الخدمات أو قد يشعرون بعكس ذلك وهو أنها حق مكتسب لهم يجب أن تقدمه الادارة وتزيد عليه باستمرار دون جهد أو تعاون منهم .

* بالاضافة الى الخدمات الملزمة قانونا يجب تخطيط الأنواع الأخرى على أساس احتياجات العاملين واشتراكهم فى تحديد هذه الاحتياجات ، مع العمل على تعديلها حسب الظروف المتغيرة والرغبات المتجددة .

* يجب أن توكل خطة الخدمات الى قسم الخدمات ليضعها بعد دراسة احتياجات العاملين ومصادر التمويل ، وبعد اعتماد الخطة لابد من إعلام جميع الاقسام بها حتى يتاح لكل العاملين معرفة الخدمات المقدمة فى الفترة التى وضعت عنها الخطة ومواعيد تقديمها وطريقة الاستفادة بهـــا ، وبذلك يمكن أن تتحقق لخطة الخدمات الفاعلية المطلوبة منها فى حـــل مشاكل العاملين ورفع معنوياتهم وتحسين أحوالهم .

* يقدم المسئولون الخدمات للعاملين على أساس أنها وسيلة للاهتمام بالعاملين وحل مشاكلهم ووسيلة لتقدير الادارة للعاملين ، ويجب ألا تقدم

الخدمات على أساس أنها حق واجب للعاملين أو حافز لزيادة الانتاج فهى بذلك تخرج عن دورها .

* ضرورة تفهم العاملين للأسس التى تقدم عليها الخدمات وأنها ليست مطلقة وانما هى محكومة بضرورة توازن مختلف الانشطة فى الوحدة الانتاجية .

* ضرورة الاهتمام بوجود وأهمية نشاط التوعية والتثقيف للعاملين بوجه عام بهدف تنمية شخصية العامل . وذلك من خلال إعداد برامج عامة تجمع الحقائق للعامل فى أساليب بسيطة ، بالاضافة الى تقديم برامج خاصة تهدف الى رفع وتحسين المستوى العلمى للعاملين .

* ضرورة ان يتم التقييم المستمر لبرامج الخدمات ومعرفة مواطن الضعف فيها وتلافيها وتشجيع العاملين على ابداء رأيهم واقتراحاتهم واجابتها بقدر الامكان .

ثانيا : فى مجال الخدمات الحكومية :

* ان تعمل المنظمات المختلفة على خلق الروح الاجتماعية والانسانية بين العاملين بها ومساعدتهم عن طريق صناديق الخدمات فى حل مشاكلهم المتعلقة بالإسكان والخدمات الصحية وانشاء دور الحضانة فى التجمعات السكانية والقيام بالرحلات الترفيهية والأنشطة الرياضية .

* أن تقوم كل جهة فى حدود إمكاناتها بتوفير وسائل المواصلات التى تكفل نقل العاملين من اماكن تجمعاتهم السكنية الى مواقع العمل .

* تحسين مستوى الخدمات الصحية المؤداة للعاملين وأسرهم تخفيفا لأعبائهم .

* أن يتضمن نظام العاملين تحديدا واضحا لأنواع الخدمات الاساسية والمكملة للأجور النقدية ، وان يحدد أدوار الجهات المختلفة لأداء مثل هذه الخدمات وتحدد الاعتمادات المالية اللازمة لمثل هذه الخدمات .

- كما يجب ان يتضمن نوعا آخر من الخدمات الحافزة والمحققة لمزيد من العوائد الاقتصادية للعاملين المتميزين فى أداء العمل وخدمة الجماهير والالتزام بالسلوك الوظيفى ، مثل خدمات المزايا العينية والادخار ومنح السلفيات لآجال متفاوتة للغرض المقدمة من أجله .

* تطوير نظام العاملين بالحكومة على ضوء ما أظهرته ثغرات التطبيق ، وفى هذا المجال فانه من المطلوب افراد لائحة مستقلة فى إطار نظام العاملين تحدد قواعد ادارة الخدمات وأسلوب الرقابة عليها .

* تخصيص جزء من الرسوم التى تحصلها الجهات الحكومية لتمويل صناديق هذه الخدمات بحيث يراعى توجيه الزيادة المحققة من هذه النسبة الى صناديق الخدمات المركزية لأجهزة الحكم المحلى للمنطقة التى بها المنظمة للمساعدة فيما تقدمه من خدمات للعاملين وأسرهم .

* ضرورة التنسيق بين الجهات المختلفة التى تعمل فى مجالات تقديم الخدمات للعاملين فى الحكومة ، وفى مقدمتها أجهزة الحكم المحلى وأجهزة التعاونيات والهيئات العامة . بما يؤدى الى تنظيم الجهود التى تبذلها هذه الجهات المختلفة وتوفير موارد جديدة لاداء المزيد من الخدمات ومتابعة أحكام رقابة تنفيذ برامج هذه الخدمات .

- مع التركيز على أهمية تشجيع وتنمية وتنظيم التعاونيات بين العاملين فى الحكومة .

ثالثا : توصيات عامة :

* يجب التنسيق الملزم بين خدمات تؤدى بمعرفة جهات متعددة وينتج عنها التضارب ونقص الإشباع وتبديد الموارد مثل خدمة المواصلات أو خدمة الإقراض والمصايف .

* تقوية أجهزة شئون العاملين وأجهزة الخدمة المدنية وذلك باضافة اختصاصات اجهزة اخرى اليها وهى :

- نشاط التدريب .
- نشاط التنظيم وتبسيط الاجراءات .
- العلاقات مع العاملين (العلاقات الانسانية) .
- الأمن الصناعى .

* ان ترتبط إدارات شئون العاملين بالتطورات الحديثة فى إدارة الافراد ، ويقتضى الامر اضافة قسمين للخدمات لتحقيق هذا الغرض وهما :

- العلاقات الانسانية .
- العلاقات الاجتماعية .

الخدمات العمالية ودور جهاز ادارة القوى البشرية *

جدول (١)

نوعية الخدمات التى تقدمها الشركة

الخدمــــــــــــة	عــــدد	٪
– خدمات صحية	١٨	٤٥
– خدمات اجتماعية	٣	٨
– خدمات النقل والمواصلات (مجانى / رمزية)	٩	٢٣
– خدمات الاسكان	٤	١٠
– خدمات تعليمية وثقافية وتسهيلات دراسية	٨	٢٠
– خدمات رياضية (اشتراك فى أندية)	٨	٢٠
– خدمات تعاونية	٦	١٥
– وجبات غذائية « أو بدل نقدى »	٤	١٠
– الملابس	٤	١٠
– الرحلات والترفيه	٤	١٠
– التأمين فى شركات التأمين	١	٣
– صندوق الزمالة	٢	٥
– خدمات انسانية واعانات	٣	٨
– مزايا عينية وهدايا فى المناسبات	٢	٥
– كل الخدمــــات	٣	٨
– الرعاية لأسر العاملين	١	٣
– الحج والعمرة	٤	١٠
– شركات لم تبين نوع الخدمة	١٠	٢٥
المجمــــــــوع	٤٠	١٠٠

* توضح الجداول نتائج اجابات السؤال الخاص بالخدمات العمالية ودور جهاز ادارة القوى البشرية (دراسة ميدانية ، مؤتمر ادارة شركات القطاع العام ١٩٨١) .

جدول(٢)
الجهة التى تقدم الخدمات (داخل الشركة)

الجهـــــــة	عـــدد	٪
– قطاع الشئون الادارية	٥	١٧
– ادارة التنظيم والخدمات	١	٣
– ادارة الخدمات	٤	١٣
– الادارة الطبية	١	٣
– شئون العاملين	١	٣
– شئون الأفراد	٢	٧
– ادارة التنظيم والادارة	٢	٧
– العلاقات العامة	٦	٢٠
– قسم رعاية العاملين	٣	١٠
– كل أجهزة الشركة حسب دورها	٣	١٠
– من خارج الشركة	٢	٧
– العلاقات الصناعية	٢	٧
– التعاون مع النقابة	٣	١٠
– لم يبين (عدد الشركات)	٢	٧
المجموع	٣٠	١٠٠

جـــــــــــدول(٣)

دور جهاز ادارة القوى البشرية فى علاج مشاكل تقديم الخدمات

فى الشركات التى بها مشاكل

الـــــــــــدور	عـــدد	٪
– محاولة تحسين مستوى الخدمة	٣	٣٣
– ان يكون العلاج لدى أخصائيين ومستشفيات ممتازة	٢	٢٢
– امتداد الخدمة لأسر العاملين	١	١١
– تبسيط اجراءات الاستفادة من الخدمات	٣	٣٣-
– تخصيص ادارة خاصة بالخدمات	٢	٢٢
– لا يوجد دور واضـــــــــــح	١	١١
– لــم يبيـــــــــــن	١	١١
المجمـــــــــوع	٩	١٠٠

الإطار العام لنظام اختيار وتنمية القيادات الإدارية العليا

تعتبر زيادة الانتاج هدفا رئيسيا لجميع الدول ، سواء المتقدمة أو النامية ، باعتبارها مدخلا أساسيا لاستقرار المجتمعات ورفاهيتها.

وترتبط زيادة الانتاج بسلامة ودقة نظم الادارة ، والتى تقوم أساسا على مهارة وخبرة القيادات الإدارية العليا . ومن ثم تبرز أهمية إقرار نظام دقيق وفعال لاختيار وتنمية هذه القيادات ، وهو ماتمس حاجتنا اليه وخاصة فى المراحل الراهنة ، حيث تواجهنا مشكلة الكوادر الفعالة لقيادة عملية التنمية ، سواء فى الجهاز الحكومى أو فى هيئات وشركات القطاع العام .

وقد عنى المجلس من قبل بتوضيح أهمية هذا الموضوع ، بوجه عـــام ، من خلال دراساته عن : تطوير هيكل الجهاز الادارى ، وتطوير الخدمة المدنية ، والخطة القومية للتدريب الادارى .

ثم رأى المجلس إفراد دراسة موسعة شاملة عن : " نظام اختيار وتنمية القيادات الادارية العليا " تناول فيها الأنظمة المطبقة فى مصر وسلبياتها ، مع عرض تفصيلى للأنظمة المطبقة فى عدد من الدول المتقدمة وخاصة : الولايات المتحدة ، وفرنسا ، والمملكة المتحدة . واستخلص - على ضوء المقارنة بين هذه النظم جميعا - المبادىء الحاكمة لأنظمة الاختيار والتنمية المتطورة ، وانتهى الى نظام مقترح لاختيار وتنمية القيادات العليا فى مصر .

ويمثل هذا التقرير مستخلصا موجزا لأهم نقاط الدراسة المطولة ، فيما يتصل بالأوضاع الخاصة بنا ، إلى جانب عرض لنظام الاختيار المقترح .

وتخلص هذه النقاط فيماياتى :

النظم المطبقة فى مصر وتقييمها

اختيار القادة الاداريين :

تخلص أهم نقاط اختيارالقادة الإداريين فى مصر فيما يأتى :

- تأخذ نظم العاملين فى الحكومة والقطاع العام بنظام ترتيب الوظائف ، كما تأخذ بنظام الامتحان للتعيين فى الوظائف المختلفة ، فيما عدا وظائف الإدارة العليا والوظائف التى تقرر السلطة المختصة شغلها بدون امتحان .

- تنص المادة ٣٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، والمعدلة بالقانون ١١٥ لسنة ١٩٨٣ على مايأتى :

" تكون الترقية لوظائف الدرجتين الممتازة والعالية بالاختيار وذلك على أساس بيانات تقييم الأداء وماورد فى ملفات خدمتهم من عناصر الامتياز ، وتكون الترقية للوظائف الأخرى بالاختيار فى حدود النسب الواردة فى جدول نقل العاملين المرفق بالقانون . ويشترط فى الترقية بالاختيار أن يكون العامل حاصلا على مرتبة ممتاز فى تقرير الكفاية عن السنتين الأخيرتين ، ويفضل من حصل على مرتبة ممتاز فى السنة السابقة مباشرة ، وذلك مع التقيد بالأقدمية فى ذات مرتبة الكفاية " .

وأجاز المشرع للسلطة المختصة ، بناء على اقتراح لجنة شئون العاملين ، إضافة ضوابط للترقية بالاختيار وبحسب ظروف وطبيعة نشاط الوحدة ، على أن يشترط فى جميع الحالات أن يجتاز العامل بنجاح التدريب الذى تتيحه الوحدة .

- تقضى المادة ١٢ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين بالقطاع العام ، بأن يكون التعيين فى الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمعية العمومية للشركة بناء على ترشيح مجلس الادارة .

– وتقضى المادة ٣٣ من هذا القانون بأن تكون الترقية الى وظائف الدرجة الأولى فمافوقها بالاختيار ، على أن يستهدى فى ذلك بما يبديه الرؤساء بشأن المرشحين لشغل هذه الوظائف ، وبما ورد فى ملفات خدمتهم من عناصر الامتياز .

– كما تقضى المادة ٣٤ من ذات القانون بأن يضع مجلس الادارة القواعد والاجراءات المتعلقة بالترقية بما يتفق مع أهمية الوظيفة المطلوب شغلها ومسئولياتها وواجباتها وكفاءة المرشح لشغلها والتى تتحدد على ضوء اجتياز الدورات التدريبية التى تتاح له والتقارير المقدمة عنه أو غير ذلك من مقاييس الكفاية .

– ويشير التطبيق العملى الى أن هناك تجاوزات متكررة فى شغل المراكز العليا ، دون توافر التأهيل أو الاشتراطات المطلوبة ، كما أن تقارير الكفاية أو الملاحظات على الأداء كثيرا ماتكون غير موضوعية ، وينتهى الأمر فى كثير من الأحيان الى أن التعيين يكون إما بالأقدمية وإما لغير الاكفاء .

إعداد وتنمية القادة الإداريين :

التدريب السابق على التعيين : ينص القانون على وجوب اجتياز التدريب الذى تتيحه الجهة قبل الترقية ، ويبدو أن هذا النص مرن بدرجة سببت تفاوتا كبيرا فى التطبيق .

فهناك جهات التزمت بتوفير تدريب جاد للقيادات قبل ترقيتها ، بينما غالبية الجهات تلتزم التزاما شكليا ، أو تكتفى بإيفاد قياداتها الى البرامج النمطية العامة ، دون متابعة جادة لمدى التقدم المتحقق من التدريب ، ودون ارتباط وثيق بين مضمون التدريب ومتطلبات الوظيفة المحتمل شغلها .

ومن الجهات الملتزمة بالتدريب السابق " القوات المسلحة ، وجهاز السلك الدبلوماسى ، والهيئات القضائية ، وهيئة القطاع العام للغزل والنسيج " .

وتعتبر الجامعات المصرية نموذجا واضحا للإعداد والامتحان والتقييم قبل التعيين فى وظيفة أعلى .

التدريب اللاحق على التعيين : تحرص أغلب الجهات على إيفاد العاملين بها الى مراكز التدريب العامة والخاصة فى برامج عامة ، كما يتعاقد بعضها على برامج خاصة لها ،أو تقيم مراكز خاصة بها .

وليس هناك نمط عام للتدريب اللاحق للقيادات العليا ، وإنما تتفاوت الجدية والفاعلية من جهة الى أخرى .

الجهات القائمة بإعداد وتنمية القيادات :

توجد فى مصر عدة جهات تقوم بهذه المهمة ، فى مقدمتها :

– الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، ويختص أساسا بتدريب العاملين بالحكومة .

– أكاديمية السادات للعلوم الادارية ، وتختص أساسا بتدريب العاملين بالقطاع العام والمحليات .

– مراكز التدريب القطاعية الصناعية ، ومن أبرزها المركز التابع لهيئة القطاع العام للغزل والنسيج ، والذى بدأ نشاطه عام ١٩٨٦ .

– مراكز التدريب التابعة للجامعات والوزارات والهيئات والشركات المختلفة ، ويتسم نشاطها بالتفاوت فى الحجم والفاعلية .

– مراكز التدريب الخاصة .

مبادىء مستخلصة من أنظمة الدول المتقدمة :

بالرجوع الى الخصائص التفصيلية لتجارب كل من : الولايات المتحدة ، والمملكة المتحدة ، فرنسا يمكن استخلاص عدد من المبادىء الأساسية الحاكمة للأنظمة المتطورة ، فى اختيار القيادات الإدارية العليا وتنميتها ، والتى ينبغى مراعاتها والاسترشاد بها ، عند إعداد أى نظام لاختيار هذه القيادات فى مصر .

ويأتى فى مقدمة هذه المبادىء ما يأتى :

– الجدارة هى الأساس فى المفاضلة بين المرشحين لشغل الوظائف القيادية العليا، وتوضع ضوابط فعالة لضمان توافر الجدارة بمقاييس موضوعية ومحايدة .

– العمل بنظام المسابقات ، على نطاق واسع ، بين المتنافسين على شغل الوظائف القيادية .

– جواز التقدم الى المسابقة ، ليس فقط من بين العاملين فى الجهة المطلوب شغل وظيفة بها ، وإنما أيضا ممن يلمس فى نفسه الكفاءة من خارج الجهة .

– يعتبر اختيار القائد بمثابة اعادة تعيين له ويجوز فى بعض الأحيان أن يكون هذا التعيين موقوتا بفترة محـــددة قابلـــة للتجديـــد (والجامعات المصرية تأخذ بهذا النظام فـــى تعيين قياداتها) .

– يبت فى الاختيار والمفاضلة لجنة مركزية أو جهة مركزية تضم أعضاء من خارج السلك الحكومى .

– توفير تدريب جاد وطويل المدة لكل القيادات المرتقبة ، ويبدأ التدريب من سن مبكرة .

– هناك وظائف قيادية لايجوز شغلها إلا من خريجى المركز الرئيسى لإعداد القيادات .

– تجرى اختبارات صلاحية مختلفة للمرشحين قبل التعيين ، ومن لايجتازها يجوز له معاودة التقدم للاختبار .

– هناك انفصال بين التسلسل فى المناصب القيادية وبين الترقى فى الوظائف التخصصية .

– توجد حوافز خاصة – مالية وغير مالية – للقيادات الواعدة .

الأهداف المتوخاة من نظم الاختيار :

يجب أن يهيىء أى نظام لاختيار وتنمية القيادات العليا ، المناخ لحسن اختيار واعداد ومتابعة هذه القيادات ، وذلك عن طريق تحقيق مايأتى :

– الكشف عن الكفاءات الواعدة ، ورصدها ، ومتابعتها ، واتاحة الفرصة لها .

– توفير القيادات العليا اللازمة لشغل مراكز المسئولية فى المنظمات المختلفة بشكل مخطط ومنظم ومحدد ، مع عدم التضحية باعتبارات المرونة الضرورية لضمان سلامة القرار .

– الإعداد المسبق للقيادات العليا ، وكذلك التنمية المستمرة لها ، بما يضمن الفاعلية ابتداء ، واستمرار تلك الفاعلية بعد ذلك .

– تعيين القيادات العليا على أساس منافسة حقيقية وموضوعية بين من يحتمل صلاحيتهم .

– التأكيد على تطبيق اختبارات الصلاحية المنبثقة مباشرة من احتياجـــات الوظيفـــة والمؤسســـة على مبادىء ونظريـــات علمية سليمة .

– ضمان الحيدة الكاملة فى اختيار القيادات ، بما يحقق المصلحة العامة قبل أية مصالح شخصية .

– المتابعة المستمرة أثناء الخدمة ، واتخاذ أى اجراءات تصحيحية مناسبة عند اللزوم .

– توفير معلومات وافية ومنظمة ودقيقة عن القيادات الواعدة والقيـــادات القائمـــة ، تكـــون متاحـــة لمتخـــذ القرار بشكل فورى عند اللزوم .

– العلانية فى معايير اختيار وتقييم أداء القيادات .

التوصيات

وعلى ضوء ماسبق ، وماتضمنته الدراسة المطولة وملاحقها ، وما دار فى اجتماع المجلس من مناقشات مستفيضة ، برزت بعض الاتجاهات والآراء التى يأتى فى مقدمتها :

– أن يكون شغل الوظائف القيادية لفترة محدودة قابلة للتجديد ، حتى يمكن ايجاد الحافز المستمر لكفاءة الأداء .

– أن برامج التدريب الحالية غير مستحدثة ، ولاتساير الواقع ، ومن ثم يجب تطويرها وتحديثها ، بما يكفل تنمية وصقل القيادات .

– أن العناية بالسلوكيات فى برامج التدريب أمر لازم ، بحيث تكفل إكساب القيادات الحالية أو المرتقبة – الموضوعية والصدق والالتزام .

– أن تدريس علم الإدارة بالكليات العملية والنظرية ، يعتبر ضروريا لايجاد إدارة علمية واعية فى مختلف المؤسسات .

وعلى ضوء ماسبق جميعه أوصى المجلس– فى شأن اختيار وتنمية القيادات العليا – بالأخذ بما يأتى :

نظام مقترح لاختيار وتنمية القيادات العليا :

المنطلقات الأساسية :

ينطلق النظام المقترح من مجموعة من المبادىء تخلص فيماياتى :

* أن الدولة تستهدف بالفعل رفع كفاءة عملية اختيار وتنمية القيادات العليا ، باعتبار تلك القيادات هى الأدوات الرئيسية لتشغيل نظام الدولة ، بما يحقق التوظيف الأمثل لمواردها المحدودة ، والانجاز الكفء لأهدافها الطموحة .

* أن القائد الفعال يصنع ولا يولد ، حيث يجرى رصد الأفراد الواعدين ثم يتم تعهدهم بالإعداد والتدريب والرعاية ، لنقل المعارف أو تنمية المهارات أو تحسين الاتجاهات ، ليصبحوا قادة فعالين ، كما أن استمرار الفاعلية مرتبط باستمرار الرعاية والتنمية .

* أن العدالة والحياد والموضوعية هى الأسس الثلاثة التى تضمن كفاءة الاختيار وكفاءة التنمية ، وهى بالتالى أبعاد ثلاثة لفلسفة النظام الحاكمة لكل مكوناته .

* أن الأسلوب العلمى فى القياس هو المدخل الوحيد الممكن لتحقيق الفاعلية ، وبالتالى يتم تصميم كل العمليات والخطوات واتخاذ كل القرارات استنادا الى الأسلوب العلمى فى القياس، وبعيدا بقدر الامكان عن الاجتهاد والتخمين .

* أن التطبيق العملى هو المحك الحقيقى لفاعليته ، والمرشد لمجالات التطوير والتحسين الممكنة به ، واتجاهات التعديل الواجبة عليه ، ومن ثم تبرز الحاجة المستمرة الى المراجعة والتقييم والتطوير .

* أن البيئة التنظيمية السائدة هى البيئة التنظيمية المثالية ، ويعتبر ذلك قيدا على النظام ، يؤخذ فى الحسبان ، باعتبار أن القيادات الفعالة هى ، وحدها ، القادرة على تغيير تلك البيئة وتحسينها فى المستقبل .

* أن تجارب الدول الأخرى ، والأكثر تقدما على وجه الخصوص ، يمكن أن تمدنا بزاد خصب من الدروس التى يمكن الاستفادة منها ، بشرط اختيار مايتلاءم مع الظروف السائدة فى بلادنا .

المستوى الإدارى الذى يغطيه النظام :

لابد لأى نظام انمائى للقوى البشرية أن يتوافر فيه ، الشمول والاستمرارية وعلى ذلك فان النظام المقترح يأخذ بما يأتى :

* أن مجموع أعضاء الخدمة المدنية بالجهاز الحكومى كله يعتبرون مصدرا أساسيا للقيادات .

* أن مجموع المواطنين فى كل المجالات الانسانية يعتبرون مصدرا محتملا للقيادات .

* أن النظام لاينظر الى الموظف أو المواطن فى لحظة ساكنة من حياته الوظيفية أو العملية ، وانما يتابعه فى مختلف مراحل حياته الوظيفية أو العملية ، وبشكل مستمر .

* أن ناتج النظام ، أو المستوى التنظيمى للقيادات التى يبغى النظام توفيرها هو المستوى الادارى الأعلى من طبقة الادارة العليا – مدير عام فأعلى .

– ومن ثم فان الهدف الذى يسعى النظام لتحقيقه هو إيجاد جيل – وأجيال مستقبلا – من القيادات العليا الفعالة التى تتولى مراكز المسئولية .

– وبذلك فلايجوز التعيين – بعد التطبيق الكامل للنظام – فى وظائف الإدارة العليا بالحكومة أو القطاع العام الا وفقا لهذا النظام .

البحث عن القيادات المرتقبة واستقطابها :

* الاستناد فى مجال البحث عن القيادات المرتقبة واستقطابها الى عدد من المصادر فى مقدمتها :

– ترشيحات القيادات الحالية ، حيث يمكن تكليفها فى الجهات المختلفة برصد وتتبع الكفاءات الواعدة فى منظماتهم أو غيرها ، والقيام بترشيحها للالتحاق بنظام اختيار وتنمية القيادات العليا .

ويشترط لنجاح هذه الأسلوب أن يتم تدريب القيادات الحالية على الأسلوب السليم فى تقييم الكفاءات الواعدة ، ثم تكليفهم بالتقييم من خلال نماذج ومقاييس ومؤشرات موضوعية معدة ، مع إعلامهم بأن

دقتهم فى التقييم هى نفسها أحد مؤشرات تقييمهم .

ويمكن أن تتم عملية الترشيح مستقلة عن عملية تقارير الكفاية الدورية ، بشرط أن تكون هذه التقارير ذاتها أحد المؤشرات المستخدمة فى تبرير الترشيح (ويمكن النظر فى تطوير تلك التقارير لتكون أكثر فاعلية) .

– تحليل إنجازات المنظمات والقيادات المسئولة عنها ، حيث يمكن – من خلال تحليل إنجازات وأساليب مواجهة مشكلات وصعوبات المنظمات المختلفة – التعرف على الكفاءات الواعدة ، وبالتالى تتم دعوتها للانخراط فى النظام .

– رصد الأعمال البارزة فى المجالات الانسانية المختلفة ، وبالتالى التعرف على المسئولين عن تلك الأعمال والسعى لاستقطابهم .

– تقصى نواتج الأنظمة التعليمية والتدريبية ، بحيث يتم رصد المتفوقين فى هذه الأنظمة والسعى لاستقطابهم الى النظام .

– دعوة الراغبين ممن يرون فى أنفسهم الجدارة ، من بين موظفى الحكومة أو القطاع العام أو غيرهم ، الى التقدم الى النظام .

نظام اختيار وتقييم القيادات المرتقبة :

* تطبيق نظام موضوعى وعلمى لاختبار وتقييم المرشحين للنظام ، أو من يتم استقطابهم للتقدم اليه ، على أن يشمل هذا التقييم الجوانب التالية :

– القدرات والصفات الشخصية ، لقياس مدى توافر متطلبات القيادة والادارة الفعالة .

– جوانب المعرفة لقياس مدى الإلمام بالأمور الأساسيـــة المتعلقـــة بمجال العمل .

– الاتجاهات والمهارات ، لقياس مدى التوافق مع احتياجات وظائف الادارة العليا .

* استخدام الأسلوب العلمى الدقيق ، بما فى ذلك اجراء امتحانات تحريرية أو مقابلات متعمقة أو أساليب سيكولوجية مختلفة .

– ومن يجتاز هذه الاختبارات يجرى تحديد احتياجاته التدريبية الخاصة إن وجدت – بالاضافة إلى التدريب العام لإعداد القيادات المرتقبة ، ويجوز لمن يفشل فى الاختبارات أن يعاود التقدم مستقبلا .

* وفى كل الأحوال يكون سلك التدرج الوظيفى فى المجالات التخصصية منفصلا عن السلك المؤدى إلى وظائف الإدارة العليا ، وبالتالى فمن لاتتناسب امكاناته وظائف الإدارة العليا ، يمكن أن يستمر فى السلك التخصصى بحسب مدى تقدمه فى عمله .

إعداد القيادات المرتقبة :

* يجرى تطبيق أربعة أنظمة للإعداد :

– نظام لإعداد المرشحين لوظائف مدير عام .

– نظام لإعداد المرشحين لوظائف وكيل وزارة .

– نظام لإعداد المرشحين لوظائف أعلى .

– نظام التنمية المبكرة للقيادات .

وتتفاوت مدة كل من هذه الأنظمة على النحو التالى :

– نظام إعداد مديرى العموم مدته ٦شهور تفرغ كامل .

– نظام إعداد وكلاء الوزارة مدته ٣شهور تفرغ كامل .

– نظام إعداد القيادات الأعلى مدته ٣شهور تفرغ كامل .

– نظام التنمية المبكرة للقيادات يتكون من برامج دورية متدرجة طوال مدة الخدمة ، واعتبارا من السنة الرابعة فى الخدمة ، ويظل يتدرج فى هذه البرامج حتى يلتحق ببرنامج مديرى العموم .

أمامضامين البرامج فتغطى الجوانب التالية :

– التخطيط الاستراتيجى واتخاذ القرارات .

– التطوير التنظيمى وتصميم أنظمة العمل .

– القيادات والعلاقات الانسانية .

– أنظمة المتابعة والرقابة .

– المنهج العلمى فى تحليل الظواهر والمشكلات ووضع الحلول .

– تنظيم الدولة .

– السياسة العامة للدولة وخطط التنمية .

– النظام السياسى والاقتصادى فى الدولة .

– المشكلات الرئيسية فى المجتمع المصرى وأسلوب مواجهتها .

– أساليب وتكتيكات التكيف مع البيئة .

– السلوكيات .

– مقاييس وأساليب رفع الكفاية الانتاجية .

- إدارة التغيير .
- التفاوض الفعال .
- نظم المعلومات ووسائل تشغيل البيانات .
- الاطار القانونى واللائحى لعمل القائد الإدارى .
- الجوانب التخصصية اللازمة لعمل القائد الإدارى .

ويتبع فى برامج الإعداد الأساليب التالية :

× دراسة الحالات وإجراء التمارين .
× تمثيل الأدوار والمباريات .
× المحاضرات والمناقشة .
× التدريب العملى والميدانى .
× البحوث الميدانية .

على أن يتم توفير كل المقومات الضرورية لنجاح نظام الإعداد من مدربين ومواد وتجهيزات وأنظمة مكملة ووسائل .

ويكون اجتياز البرنامج بنجـاح بناء على توزيع الدرجات نسبيا مابين :

- امتحان تحريرى .
- إعداد بحث .
- مناقشة البحث والمشاركة فى المناقشات والتمارين .
- الانضباط والجدية .

فان اجتاز المرشح هذا البرنامج التدريبى يوضع على قائمة المرشحين للتعيين فى الوظائف العليا .

اختيار وتعيين وحفز القيادات العليا:

* يصبح من اجتاز بنجاح البرنامج التدريبى لإعداد القيادات العليا مرشحا تلقائيا للتعيين فى الوظائف العليا ، حين تنشأ الحاجة لشغل إحدى هذه الوظائف، ويراعى مايلى :

- تتم عملية تغذية قائمة المرشحين بصفة مستمرة ، بحيث تكون جاهزة للاستخدام فى أى وقت تنشأ الحاجة لاستخدامها .
- يتم تصنيف القيادات المرتقبة القائمة على أكثر من بعد ، تبعا للحاجة بحيث يمكن - على سبيل المثال :

× التصنيف حسب مجال النشاط الممكن العمل فيه .
× التصنيف حسب الصفات الشخصيـــة (الابتكاريون - الأكثر نشاطا - الأكثر جرأة) .
× التصنيف حسب الجدارة بمستوى أ، ب مثلا .
× التصنيف حسب القطاع أو الخبرة .
× التصنيف حسب التأهيل .

وغنى عن البيان أن هذا التصنيف يجب أن يكون متداخلا ويكون ذلك يسيرا باستخدام الحاسب الآلى .

- ليس من الضرورى أن يكون هذا التصنيف ساكنا ، بل يفضل أن يكون قابلا للتحديث فى ضوء أى تغيرات تطرأ على المرشح . وذلك طبقا لنظام تحديث محكم يتم تصميمه بدقة .
- يمكن التفكير فى إمكان النشر الجزئى المحدود لهذه القائمة اذا كان مثل هذا النشر مفيدا .
- تعتبر هذه القائمة المصدر الوحيد لتغذية الوظائف العليا بالقيـادات ، فى ضوء ترشيح اللجنة المركزية للاختيار .
- تشكل لجنة الاختيار المركزية على النحو الآتى :

عدد	
١	الرئيس المشرف على النظام رئيسا .
٢	من الشخصيات العامة
٢	من وكلاء الوزارات الأول .
٣	من المتخصصين فى الإدارة .
٣	من كبار القيادات بالقطاع المعنى يختارهم الوزير المختص حسب كل حالة
١	أحد وكلاء مجلس الدولة .
١	أحد وكلاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

ويتم تعيين الأعضاء الدائمين باللجنة كل سنتين ، وفى جميع الأحوال لايجوز أن تزيد مدة العضوية باللجنة على أربع سنوات .

- عندما تنشأ الحاجة لشغل وظيفة عليا تقوم اللجنة المنصوص عليها فى البند السابق باختيار ثلاثة مرشحين ، يتم عرضهم على الوزير المختص للترشيح من بينهم ويصدر قرار التعيين من الجهة المختصة بناء على اقتراح الوزير المختص .

- يجوز أن يكون التعيين فى بعض الوظائف لفترة موقوتة قابلة للتجديد ، فى ضوء مايتحقق من نتائج ، ويفضل أن يطبق ذلك بصفة أساسية على وظائف رؤساء الشركات والهيئات والأجهزة المستقلة .

متابعة وتقييم القيادات العليا :

* تصميم نظام تتم بموجبه المتابعة المستمرة لأداء واحتياجات القادة الاداريين من مستوى الإدارة العليا ، لتحقيق مايلى :

- التأكد من سلامة قرار التعيين ، وبالتالى من سلامة الأنظمة المتبعة أو على العكس اكتشاف الحاجة للمراجعة أو التعديل .

- معرفة أى احتياجات تدريبية لاحقة .

- اكتشاف أى قدرات أو مهارات أو جوانب تميز جديدة فى القائد الإدارى .

- البحث عن مرشحين جدد للوظائف الأعلى .

التنمية المستمرة للقيادات العليا :

* تكون التنمية المستمرة من خلال القنوات التالية :

- إعداد برامج خاصة لمن يعينون فى الوظائف القيادية خاصة من خارج الجهة عقب تعيينهم .

- الالتحاق ببرامج إنعاش وتعزيز قدرات تتضمن التعريف بالتطورات المستحدثة فى علوم الإدارة أو علوم التخصص ، واتاحة الفرصة لتبادل الرأى والخبرة مع المدربين والزملاء حول قضايا العمل المستجدة .

- اقامة قناة تدريبية ذاتية موجهة من خلال نشرة أو مجلة خاصة تصمم لهذا الغرض .

- عقد ندوات ولقاءات قصيرة حول القضايا العامة أو القطاعية .

- تقديم التسهيلات للتنمية الذاتية الحرة .

- فتح الباب للتقدم للاستمرار فى النظام للترقية الى وظائف أعلى .

نظام معلومات القيادات العليا :

* يجرى تجميع وتصنيف وتحليل وتخزين جميع المعلومات عن القيادات المرتقبة والحالية بشكل منظم يسهل استرجاعه ، ويكون ذلك باستخدام الحاسب الآلى .

- يتم تغذية النظام بالبيانات بشكل تلقائى ضمن النظام القائم للجهاز الحكومى والنظام المقترح لاختيار وتنمية القيادات بأنظمته الفرعية المختلفة ، وذلك طبقا لنماذج وخطوات ملزمة يتم تحديدها بدقة .

- يتم تحديث البيانات بشكل تلقائى .

- يمكن إتاحة الاطلاع على مخرجات النظام لكل ذى مصلحة .

- فى كل الأحوال يتم إعداد تقرير دورى موجز للنظام ، يتم توزيعه حسب مقتضيات المصلحة العامة .

الجهة المنوط بها تنفيذ النظام :

تتوقف فاعلية النظام على ملاءمة وكفاءة الأوضاع التنظيمية المصاحبة له ، وأهم هذه الأوضاع :

* تحديد الجهة التى يناط بها تنفيذ هذا النظام ، على أن يتوفر لها مايأتى :

- الاستقلال عن مكونات الجهاز الإدارى للدولة ، وبالتالى لاتخضع للتأثير من أية جهة .

- الحيدة الكاملة ، بمعنى ألا يكون لتلك الجهة مصلحة فى قطاع بعينه أو فى نوعية من الأفراد بذاتهم .

- ارتفاع المستوى التنظيمى للجهة ، بحيث يوازى ، على الأقل ، مستوى الوزارة تأكيدا لعدم الخضوع للتأثير .

- العناية بإعداد الجهاز الوظيفى الدائم والمنتدب لهذه الجهة ، لضمان توافر التأهيل والقدرات اللازمة للعمل ، وكذلك الصفات الشخصية .

- تتولى هذه الجهة الاشراف على تنفيذ جميع النظم الفرعية السابق بيانها .

الخطوات التنفيذية :

* تشكيل لجنة فنية على مستوى عال ، لإعداد الأنظمة التفصيلية ، ومشروعات القرارات والقوانين اللازمة ، وبالتالى إعداد المشروع المتكامل فى صورته النهائية ، بما فى ذلك : شكله التنظيمى ، ومراحل تنفيذه ، والخطة الزمنية للتنفيذ ، وكذلك اختيار فريق العمل الأول لبدء العمل بالنظام ، وتحديد مدة زمنية لإنجاز المهمة .

سياسات تطوير الخدمة المدنية

أنجز المجلس فى دورته السادسة دراسة مطولة عن تطوير الخدمة المدنية – صدرت فى كتاب مستقل – ونشر موجزها فى تقرير المجلس عن تلك الدورة . وفى الدورة الحالية استكمل المجلس دراسته لهذا الموضوع بإعداد القسم الثانى منه بعد دراسة ميدانية عنه .

وتخلص النقاط الرئيسية لهذا القسم فيما يأتى :

تحليل المشكلات :

تتمثل مشكلات الخدمة المدنية فى مصر فى وجود مجموعة من السلبيات ، يأتى فى مقدمتها مشكلة العمالة الزائدة ، وما يترتب عليها من آثار سلبية ، وما تمثله من عقبات أمام تطبيق أى برامج للاصلاح والتطوير ، مما يستدعى تبنى استراتيجية ذات مضمون سياسى ، تراعى ظروف المتغيرات القائمة فى المجتمع وتحظى بتأييد ومساندة ملموسة من مجتمع الخدمة المدنية ذاته ، وتتضمن – إلى جانب مقترحات العلاج – تحديد اجراءات تنفيذها ، بحيث يمكن تطبيقها بأعلى قدر من المنافع وأدنى حد من المخاطر .

وقد اوضحت الدراسة – بعد إجراء التحليل العلمى لمشكلات الخدمة المدنية – خطورة مشكلات التسيب وضعف الانتاجية وانخفاض مستوى الاداء وتعثر مصالح المواطنين داخل الخدمة المدنية ، فضلا عن تزايد معدل جرائم الوظيفة العامة برغم الجهود المكثفة لمكافحة هذا النوع من الانحراف ، ومع كثرة وتعدد أجهزة الرقابة وغلظة العقوبات الجنائية التى تصل الى الاشغال الشاقة المؤبدة او المؤقتة فى كثير من الحالات . ويمكن رد هذه المشكلات الى عدة اسباب تتصل بنظام العمل واقتصاديات الخدمة وبالعامل ذاته ، وتتضح فيما يأتى :

أولا : الأسباب المتعلقة بمفهوم نظام العمل :

سياسة العمالة الكاملة : التزمت الدولة – منذ وقت طويل – بتوسيع قاعدة التعليم ، وقطعت شوطا كبيرا فى هذا الطريق عندما أباحت التعليم المجانى للجنسين فى جميع مراحل التعليم ، وترتب على هذا التوسع أن شملت التعيينات المرأة أسوة بالرجل فى كافة المجالات تقريبا .

ثم بلغ هذا التوسع مداه بإعلان الدولة سياسة العمالة الكاملة سنة ١٩٦٤ ، والتزامها بتعيين جميع الخريجين والخريجات ، وقد نتج عن ذلك تفشى ظاهرة البطالة المقنعة فى دواوين الحكومة ، حتى أصبحت الظاهرة ذات وجهين : الأول هو ضرورة تعيين الخريجين والخريجات وتوفير الدرجات والاعتمادات اللازمة لذلك ، والثانى هو كيفية التخلص من الحمل الثقيل المتمثل فى العمالة الزائدة المعوقة لعملية الانتاج . ولا يقف الأمر عند هذا الحد ، بل يلازمه سوء نظام التعيين فى الوظائف الحكومية الذى يتم عن طريق القوى العاملة ، اذ يجرى التعيين دون التحرى عن شخص المرشح للوظيفة العامة ، للوقوف على مدى صلاحيته للانخراط فى سلك الخدمة المدنية . وقد كشف الواقع العملى – بالنسبة لمن يثبت انحرافه من العاملين – عن وجود علاقة طردية بين عامل البيئة وبين ظاهرة الانحراف ، وكذلك عن وجود هذه العلاقة بين ظاهرة العمالة الزائدة وظاهرة الانحراف .

الروتين والبيروقراطية : ان اقتران العمليات الادارية بمجموعة كبيرة من التعقيدات المكتبية والاجراءات الشكلية العقيمة ، جعل من

الصعب على المواطنين الحصول على الخدمات اللازمة فى سهولة ويسر ما قد يضطر المواطن الى سلوك سبيل « الرشوة » لانجاز مصالحه .

شيوع المسئولية : وذلك كنتيجة لتداخل الاختصاصات وعدم وضوحها بالنسبة لكل عامل ، وهذه الظاهرة تشجع على الانحراف وعدم المبالاة .

فقدان الردع العام والردع الخاص : تضمن قانون الخدمة المدنية عددا من العقوبات التأديبية المتنوعة ، وهذه العقوبات كفيلة بذاتها لتقويم المنحرفين من عمال الدولة ، ولكن الملاحظ ان السلطة التى تملك توقيع الجزاء عادة ما يصدر عنها عقوبات فاترة ، برغم جسامة الانحراف وقد يكون منشأ ذلك ارتباط مفهوم الوظيفة ، لدى تلك القيادات ، بالظروف الاجتماعية والاقتصادية للعامل ، وانعكاس ذلك عليها وعلى السلطة التى تراقب مستوى الأداء . والنتيجة أن عنصر الردع الخاص لا يتحقق بالنسبة للعامل المنحرف ، فضلا عن شيوع الاستهتار والاستهانة وعدم الاكتراث مما أدى بالتبعية الى غياب عنصر الردع العام بالنسبة لباقى العاملين .

ضعف القيادات : حيث يتم اختيارها - غالبا - بعيدا عن ضوابط القدرة وتحمل المسئولية ، وبناء على أسس غير موضوعية . فضلا عن اتساع نطاق الإشراف من جهة ، وعدم تنمية القيادات التنفيذية القادرة على المتابعة والتفتيش والرقابة من جهة اخرى ، ومن شأن ذلك ان تصبح تلك القيادات عاجزة عن تفسير اللوائح والتعليمات تفسيرا سليما ، وهو ما يؤدى الى تطبيقها على نحو خاطئ ، وقد يدعوها أحيانا الى التمسك بهذا الخطأ أو التعسف فى استعمال السلطة مع المواطنين ، فضلا عن أن اختلاف وجهات النظر فى التفسير يخلق مشكلات كثيرة فى العمل ويؤدى الى ارباكه .

عدم استقرار التنظيم الادارى الحكومى : ويرتبط به عدم ثبات اللوائح والاوامر والتعليمات المنظمة لحركة العمل ، خاصة فى مجالات الشئون الاقتصادية ، وظهور العديد من التشريعات فى فترة وجيزة ، مما ادى الى قلقلة كثير من المراكز والأوضاع القانونية .

زيادة نسبة الإناث : لوحظ من الاحصاءات المتوافرة ، الارتفاع المستمر فى نسبة العمالة من الاناث وما يترتب على ذلك من المشكلات نتيجة كثرة الإجازات المرضية والعرضية والإجازات بدون مرتب .

ضعف نظم التدريب : وخاصة بالنسبة للمعينين الجدد ، ونقص برامج التدريب وعدم كفايتها بالنسبة لقدامى العاملين مما يؤثر على مستوى كفاءتهم .

قياس معدلات الأداء : يلاحظ عدم وجود منهج علمى لقياس معدلات الأداء ، والاعتماد عند تقدير كفاية العامل على مقاييس غير موضوعية ، تدخل فيها الاعتبارات الشخصية ، مما يتولد عنه إشاعة الفرقة بين العاملين والزهد فى الوظيفة العامة .

النقابات ودورها : مع أهمية دور النقابات فى رفع مستوى الاداء وزيادة الانتاج وحث وتوعية العاملين على أداء واجبهم - فان هذا الدور يكاد يكون مفقودا فى الوقت الراهن .

انتفاء الولاء الوظيفى والانتماء للعمل : تشيع بين بعض العاملين مفاهيم خاطئة من شأنها اضعاف الإحساس بالولاء الوظيفى ، فضلا عن اضعاف الروح المعنوية وتقليل الحماس للعمل ، والقضاء على ملكات الابداع والابتكار لدى العاملين .

ثانيا : أسباب متعلقة بأساليب العمل :

انعكاس المشكلات الاجتماعية للعامل على عمله : ذلك ان ضعف الأجور والمرتبات يسبب له ضيقا كبيرا ، ويجعله فى حرج شديد أمام أفراد اسرته ، نتيجة عجزه عن تلبية حاجاتهم الضرورية فى وقت زادت فيه القوة الشرائية لدى الكثير من الفئات الاخرى ، مثل المهنيين والحرفيين .

مشكلات العامل مع جهة الادارة : وانعكاساتها السيئة على نفسيته ، قد تجعله مدفوعا بإحساس الظلم الى الدخول معها فى منازعات قضائية . ولا تخفى جسامة مايتكبده من نفقات مادية يقتطعها

من دخله ، وفى أحيان ليست قليلة يثبت انه كان محقا فى طعنه ، وأن جهة الادارة كانت متعسفة دون حق . وتشهد سجلات الدولة على ضخامـــة عـدد القضايا المرفوعــة من العاملين بالدولة على جهة الادارة .

ضعف الوازع الدينى والأخلاقى : قد يدفع بعض العاملين الى أعمال غير مشروعة .

بعد مكان العمل عن سكن الكثير من العاملين : يضطر العامل الى استعمال وسائل المواصلات العامة برغم مشكلاتها ، فيصل الى عمله متعبا متوترا ثم يحرص بعد ذلك على الانصراف مبكرا .

ثالثا : أسباب تتعلق باقتصاديات الخدمة المدنية :

ويأتى فى مقدمتها :

ضعف مستوى الأجور والمرتبات : الى الحد الذى لايفى بإشباع الحاجات الضرورية للعامل .

اختلال التوازن : بين دخـل الوظيفة وبين مستوى الأسعار المتزايد ، نتيجة لارتفاع معدلات التضخم .

مقارنة العامل لحالته : بحالة نظيره من العاملين فى القطاع الخاص، ولا سيما القطاع الاستثمارى وبحالة من تمكنوا من السفر للخارج خاصة الى البلاد العربية .

خلاصة الدراسة الميدانية : تضمنت الدراسة الميدانية لعينة من مجتمع الخدمة المدنية - مجموعة من الجداول الاحصائية ، تخلص قراءتها فيما يأتى :

- تردى المرتبات والحوافز والخدمات . وقد انعكس هذا على العاملين بالخدمة المدنية بالاستجابة الفورية لأى قرارات لترك الخدمة ، فالوظيفة لاتمثل بالنسبة لهم إشباعا ماديا أو مهنيا .

- وجود فائض كبير فى العمالة فى تخصصات معطلة للأداء ، ووجود نقص فى تخصصات منجزة للأداء . وقد انعكس هذا على تدهور مجتمع الخدمة المدنية وبطء الانجاز وتعقد الاجراءات .

- الشكوى المتكررة للعاملين من تدنى الأجور والحوافز ، وقد اتضح ان هذه الشكوى هى أحد جوانب المشكلة الاساسية ولها مسببات متعددة منها :

× التنظيم الادارى للدولة .

× تخطيط القوى العاملة (الفائض والعجز) .

× القيادات .

× الأجور والمكافآت والحوافز .

وفى تصور عام لمواجهة هذه المسببات ، فانه يمكن التأكيد على مايأتى :

التنظيم الادارى للدولة : كمبدأ عام يجب فك الاشتباك بين الهيكل التنظيمى لجهاز الخدمة المدنية والقطاع العام - كما يجب تحويل الوحدات الحكومية ذات الصفة التجارية كالماء والكهرباء والمواصلات والبريد والبرق - الى شركات تلحق بالقطاع العام . مع بحث إمكان إشراك قطاع الأعمال الخاص فى تملك وإدارة بعض هذه الوحدات .

الهيكل التنظيمى : بحيث يتم تحديد عدد الوزارات وضغطه بما يؤدى الى تحسين الخدمة المدنية وتحقيق الصالح العام وتبسيط وتخطيط ما يلحق بها من مصالح ووحدات تنظيمية .

تخطيط القوى العاملة : أعد الجهاز المركزى للتنظيم والادارة نظاما للمقررات الوظيفية لاستخدام هذا النظام فى تحديد الفائض والعجز بكل وحدة ادارية ، واستخدام البدائل المحققة للتوازن لمعالجة هذا السبب مثل : التدريب التحويلى ، وحوافز ترك الخدمة بالنسبة للعمالة الفائضة ، وحوافز الاستمرار فى الخدمة بالنسبة للعمالة المطلوبـــة .

القيادات الإدارية : فى ظل التطور الحالى ، وإعداد القيادات بالتدريب ، ومن خلال تجربة أجهزة الخدمة المدنية فى هذا المجال ، فانه من المحتم رسم سياسة « التدريب الدائم » بحيث تحدد بالبرامج اللازمة

لبدء الخدمة واستمرارها حتى الخروج للمعاش ، مع وضع بدائل أمام العاملين لاختيار طريق التدريب التخصصى أو طريق التدريب الادارى ، وفى هذا المجال فإن الوظائف الرئاسية يجب الا تشغل الا بمسابقة مفتوحة لمن يحصل على ساعات محددة فى التدريب الإدارى ، على أن يشغل هذه الوظيفة لمدة مؤقتة (٣ أو ٤ سنوات) يعود بعدها لوظيفته المتخصصة ، وفى حالة الرغبة فى الاستمرار فإن ذلك يكون بالمسابقة ايضا ، ويشترط الا يسمح للفرد بتولى المنصب الرئاسى لأكثر من دورتين متتاليتين فى حياته الوظيفية .

الأجور والمكافآت والحوافز : يحتاج تطوير نظام الاجور لعملية جذرية ، بحيث يتحقق من خلاله الاستفادة بخطوات الاصلاح الادارى التى تسبق هذا الاجراء . ولذلك فان بناء نظام أجرى فعال يرتبط بالانتاج ويحفز العاملين يتطلب ما يأتى :

- وجود هيكل تنظيمى .
- تحديد دقيق لموازنة الوظائف .
- وصف تفصيلى لكل وظيفة (الأعمال المطلوب أداؤها / أسلوب الاداء / المهارة / المسئولية / ظروف الاداء / شروط التأهيل) .
- توصيف الوظيفة .
- تحليل للتنظيم .
- تقييم للوظائف .
- كادر للاجور .
- معدلات أداء .
- دراسة للدوافع .
- نظام للدوافع والحوافز .

وقد تمت مناقشة هذه الأسس العامة تفصيلا ، على ضوء الدراسة الميدانية ، والاطلاع على بعض التقارير والدراسات التى تناولت تطوير الخدمة المدنية ، وخلصت الى مقترحات محددة تضمنتها التوصيـــــات التالية :

التوصيات

وعلى ضوء ما جاء فى القسم الأول من هذه الدراسة ، والقسم الثانى المبنى على نتائج الدراسة الميدانية ، وما دار حولها فى المجلس من مناقشات ، وما أبدى من آراء – يوصى بما يأتى :

فى شأن نتائج الدراسة الميدانية :

لما كانت الدراسة الميدانية لعينة من مجتمع الخدمة المدنية قد خلصت الى أن أهم النتائج تدور حول محورين :

الأول : الشكوى من تدنى الأجور والحوافز .

الثانى : وجود فائض كبير فى العمالة فى تخصصات معطلة للأداء مع وجود نقص فى تخصصات منجزة للأداء .

فإنه يوصى بما يأتى :

* الأخذ بسياسة مرنة لمراجعة الأجور والمرتبات لكافة مستويات الخدمة المدنية على فترات مناسبة ، وعلى ضوء معدلات التضخم ، وذلك من خلال :

– العمل على وجود أجر ثابت مجز ، مقابل انتاج يتم تقديره أو حسابه وفق المعدلات العلمية المتعارف عليها . اما العامل الممتاز فيمكن مكافأته من خلال :

× ترقية أسرع .
× علاوة استثنائية .
× مكافأة آخر العام .

مكافأة مجزية فى نهاية الخدمة .

– وضع نظم سليمة لترتيب وتقييم الوظائف ، بحيث يرتبط الأجر بمستوى مسئوليات وواجبات الوظيفة ، ويتناسب – فى الوقت نفسه وبقدر الإمكان – مع مستويات المعيشة .

* إجراء مراجعة شاملة لموضوع توصيف الوظائف ، وتقييم تجربة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى هذا الصدد ، والأسلوب الذى اتبع فى التوصيف وتقييمه ، من وجهة نظر علمية .

* مراجعة كافة الوظائف الحكومية ، والغاء غير الضرورى منها ، وذلك على ضوء تخطيط حقيقى وعلمى للقوى العاملة فى الخدمة المدنية مما يؤدى فى النهاية الى إعادة توزيعها بكفاءة .

فى شأن توصيات المجلس السابقة :

* التأكيد على ضرورة تنفيذ توصيات المجلس فى دورته السادسة ، بشأن القسم الأول من هذه الدراسة والتى شملت المجالات الآتية :

- مجال التنظيم الأعلى للدولة .
- مجال سياسة الخدمة المدنية .
- مجال المشكلات القانونية والتنظيمية والادارية .
- مجال مشكلات اقتصاديات الخدمة المدنية .
- مجال استراتيجية التطور والاصلاح .
- مجال تطوير أساليب العمل .

سياسة تطوير نظم التخزين

ان عمليات تنظيم وتخطيط ومراقبة المخازن والمخزون تعتبر من العمليات بالغة الأهمية لما لها من تأثير فعال على عمليات الانتاج والخدمات .

فهى ، من ناحية ، تقلل من معدلات التلف والفاقد لاعتمادها على الأصول العلمية فى الحفظ والتخزين ، كما انها من ناحية أخرى تساعد على عدم اختفاء السلع من الاسواق بسبب الاحتفاظ بمخزون استراتيجى واحتياطى مدروس بعناية ، مع إحكام الرقابة على الاسواق . هذا بالاضافة الى القضاء على المخزون السلعى الراكد الذى يتسبب فى تجميد جزء من رأس المال .

ولا تلقى عمليات تنظيم وتخطيط ومراقبة المخازن ، الاهتمام الكافى من القطاع الحكومى ، حيث تقتصر عمليا فى كثير من المجالات على مجرد عمليات روتينية دورية تتمثل فى مجرد الجرد السنوى ، والاحتفاظ بالسجلات المخزنية التى توضح حركة المخزون . ولا تعالج المشكلة المخزنية بالأساليب والطرق العلمية المناسبة ، وقد ترتب على إهمال علاج هذه المشكلة الكثير من الأضرار والمشكلات الادارية والاقتصادية .

وقد أعد عن هذا الموضوع تقرير موسع اشتمل على : تشخيص العوامل التى تحد من كفاءة وفعالية نظم التخزين فى القطاع الحكومى ، والتركيز على أهمية تطوير نظم التخزين كأحد محاور التطوير التنظيمى ونمو الوحدات الادارية المختلفة . الى جانب تحليل المشكلات المخزنية وتوصيف حالة المخازن الحكومية وحاجتها الى إعادة التنظيم ، ودراسة أحوال العاملين بالمخازن ، وعرض الأساليب العلمية المستحدثة فى تخطيط وتنظيم ومراقبة المخازن بهدف تطوير العمليات المخزنية ، مع إحداث تطوير تنظيمى لوحدات القطاع الحكومى .

وفيما يلى عرض موجز لملخص هذ التقرير :

تهتم الوحدات الإدارية بالاحتفاظ بالمخازن أساسا للاحتياط ضد مخاطر الاختلاف بين معدلات السحب وظروف التوريد ، ويسمى هذا النوع من المخزون بالمخزون الاحتياطى ، بالاضافة الى تلبية احتياجات السحب اليومى أو الدورى من المخزون لأغراض الاستخدام ، وهو مايسمى بالمخزون الدورى ، واخيرا قد تحتفظ المنشآت بما يسمى بالمخزون الاستراتيجى لمواجهة أى تقلبات فى الإمدادات من المواد والمستلزمات الانتاجية ، بسبب المتغيرات والظروف الاقتصادية أو السياسية ، الدولية او المحلية ، فى الأجل الطويل . ويتوقف مستوى

أو حجم كل نوع من أنواع المخزون لكل منشأة على عدة عوامل او متغيرات ، منها طبيعة نشاط المنشأة وحجم نشاطها ، وظروف الطلب على منتجاتها سواء كانت سلعة أو خدمات ، ومعدلات الأداء وظروف التوريد وتكاليف نفاد المخزون ، وتكاليف الاحتفاظ وطبيعة المواد المخزونة وغيرها .

ويحقق التخزين المنفعة الزمنية حيث يتم الاحتفاظ بالسلع بالمخازن حتى الوقت المناسب للطلب عليها لأغراض الانتاج أو التوزيع المحلى أو الخارجى .

ووظيفة التخزين وثيقة الصلة بوظيفة النقل ، اذ تمثل مستودعات واماكن التخزين جزءا مكملا لنظام النقل السائد .

كما تعتبر وظيفة التخزين ضرورية لجميع المنشآت الخدمية ، حيث تقوم كل منها بتوريد احتياجاتها من السلع والمواد والمستلزمات الضرورية لتقديم الخدمة المتخصصة منها .

وقد ظهر الاهتمام بقطاع التخزين منذ بداية الخطط القومية للتنمية الاقتصادية عام ٦٠ / ١٩٦١ ، ويتضح ذلك من تطور الاستثمارات التى تخصصها الدولة لهذا القطاع الذى يدرج ضمن النقل والتخزين ، ويتمثل فى انشاء المخازن والصوامع والمستودعات التى بلغت ٨٪ من اجمالى استثمارات قطاع النقل والتخزين بالخطة الخمسية الثانية ٦٥/١٩٦٦ - ٦٩/١٩٧٠ زادت بعدها الى ٢٤.٤ ٪ من اجمالى الاستثمارات التى تم تنفيذها خلال فترة السنوات الخمس من ٧٧ / ٧٨ - ٨١ ١٩٨٢، وفى الخطة الخمسية ٨٢ - ١٩٨٣ - ٨٦/١٩٨٧ والخطة الحالية ٨٧/١٩٨٨ - ٩١/١٩٩٢ بلغت نسبة الاستثمارات فى قطاع النقل والتخزين نحو ٢١.٩ ٪ ، الى اجمالى الاستثمارات .

المخازن الحكومية ونظمها :

تخلص أهم الملاحظات بمبانى المخازن وتنظيمها - تبعا لما اثبتته الدراسة الميدانية - فيما يأتى :

- ان المساحات المخزنيه غير كافية ، ويضطر المسئولون عن المخازن الى التخزين غالبا فى العراء خارج المخازن ، لأن المخازن الحالية لم يراع فى انشائها احتمالات التوسع ، ولم تعد تتناسب والطلب على الخدمة الحكومية .

- ان معظم المخازن الحكومية قديمة جدا ، وبعضها آيل للسقوط ، ولاتجرى لها الصيانة الكافية .

- ان مواقع الكثير من المخازن غير ملائمة بالنسبة لجهات الاستخدام أو السحب أو بالنسبة لمبانى المنشآت نفسها ، حيث يخصص البدروم او الطابق العلوى أو السطحى للتخزين فى كثير من الحالات ، أو يتم فى غرف غير مناسبة لأغراض التخزين .

- عدم مراعاة الأصول العلمية لتخزين وحفظ الأصناف والمستلزمات وفق طبيعتها وقابليتها للتلف أو الاشتعال ، أو من حيث تأثير بعضها على البعض الآخر .

- هناك تكدس فى مخازن بعض الوحدات الحكومية ، خاصة من الأصناف الراكدة ، بل ان بعضها قد مضى على تخزينه سنوات عديدة ، ومن ثم يقتضى الأمر دراسة وتحليل هذه الأصناف الراكدة ، والتصرف فى المواد الصالحة ، والتخلص من المواد التالفة .

- عدم وجود مسميات موحدة للأصناف والمستلزمات فى الوحدات الحكومية ، الأمر الذى يتسبب فى تكرار عمليات الشراء والتوريد ، وزيادة معدلات المخزون الراكد .

- السجلات والدفاتر وعمليات الرقابة المخزنية واجراءاتها ، مازالت تتم بالطرق التقليدية اليدوية ، مما يؤخر الاجراءات ويضعف من فعالية الرقابة على المخزون ، والتى تقتصر حاليا على مجرد الجرد السنوى للمخزون.

- تتم عمليات المناولة والنقل الداخلى لتحريك المخزون وتداوله بالطرق اليدوية ، والتى تعتمد على الأيدى العاملة بنسبة كبيرة ، مما يقلل من كفاءة الاداء ويزيد من معدلات التلف .

- عدم توافر الأجهزة الحديثة لتوفير الأمن والحماية ، ومعدات

الوقاية ، لمنع الحوادث والحرائق داخل المخازن والمستودعات والشون والصوامع .

– عدم التأمين على موجودات المخازن ، خاصة تلك الأصناف الحساسة ذات القيمة المرتفعة والاجهزة الدقيقة والالكترونية وغيرها ، والتى قد تخزن لسنوات عديدة لحين استكمال المشروعات الجديدة ، مثل المستشفيات والمعامل والوحدات التابعة للحكومة .

تقدير حجم المخزون :

ان تقدير حجم المخزون من كل صنف بالمخازن يعتبر من العوامل الهامة لنجاح عمليات تخطيط ومراقبة المخزون ، وبالرغم من توافر الأساليب العلمية المناسبة لتخطيط المخزون ، الا أن تقدير الاحتياجات من الأصناف المختلفة بالمخازن الحكومية لا يجرى على أسس علمية مدروسة فليس هناك مثلا تقدير للكميات اللازمة للاستهلاك او الاستخدام برغم نص لائحة المخازن على الالتزام بنسب معينة ولكنها لا تراعى فى التطبيق ، لان مقايسات المشتريات تتم وفقا للاعتماد الذى تقرره وزارة المالية دون الأخذ بنتيجة المقايسات التى قد تعدها الجهات أو الوحدات الحكومية . هذا بالاضافة الى أن هذا الأسلوب ، وان طبق ، لايستخدم الدراسة العلمية وأساليب التنبؤ التى تأخذ فى الاعتبار العوامل والمتغيرات المؤثرة فى الطلب على المنتجات أو الخدمات التى تقدمها الهيئة او المصلحة الحكومية والاجهزة الادارية للدولة ، مثل وحدات الادارة المحلية او غيرها والتى يتحتم الاحتفاظ بمخزون استراتيجى واحتياطى بها ، بالأضافة الى المخزون الدورى ، خاصة بالنسبة للهيئات التابعة لوزارات التموين والزراعة والصناعة .

الرقابة على المخزون والمخزون الراكد على المستوى القومى :

تركز الرقابة على المخزون على التأكد من توريد المواد والمستلزمات ، والاحتفاظ بالموجودات المخزنية وتداولها ومناولتها وصرفها للجهات الطالبة ، ويتم ذلك وفقا لخطة موضوعة تستهدف تحقيق الاستخدام الاقتصادى الأمثل لجميع موارد الهيئة أو الوحدة الحكومية بصفة عامة.

ومن الملاحظ ان مراقبة المخزون لا تلقى الاهتمام الكافى ، حيث يقتصر الأمر على الاحتفاظ بسجلات مخزنية تسجل حركة المخزون وعمليات الجرد السنوية التى لاتحقق أهداف الرقابة على المخزون ، والذى يقدر بعدة آلاف من الملايين من الجنيهات على المستوى القومى ، كما أنها لاتقوم على الأسس الواجبة للرقابة على المخزون .

تراكم المخزون وأساليب التخلص منه :

يمثل المخزون من المواد والمستلزمات المختلفة ثروة قومية غير مستغلة ، وترجع أسباب تراكم المخزون الراكد الى ما يأتى :

– سوء التخطيط والاسراف فى تقدير مستلزمات الانتاج ، وعدم الدقة فى تقدير الطلب على المنتجات او الخدمات التى تقدمها الوحدة أو الهيئة الحكومية وذلك بسبب الاعتماد على التقديرات الشخصية ، وعدم الأخذ بالأساليب العلمية فى التنبؤ لتقدير تلك الاحتياجات بدقة .

– عدم وجود رقابة على تنفيذ عمليات التوريد وتقرير الشراء ، حيث يمكن الاستفادة مما هو موجود فى المخازن من أصناف راكدة .

– حدوث تغيرات غير مخططة من المواصفات الخاصة بالمنتجات الاصلية وما يترتب على ذلك من تراكم المخزون من المواد والمستلزمات وقطع الغيار والأجزاء المتقادمة .

– القصور فى التصرف فى الأصناف الراكدة أولا بأول ، ولقد تمت عدة محاولات فى الأعوام ١٩٧٢ ، ١٩٧٥ ، ١٩٧٨ من جانب الهيئة العامة للخدمات الحكومية ، لحصر المخزون الراكد فى الحكومة وتقديره ، واختلفت هذه التقديرات من محاولة الى أخرى ، ثم توقفت تلك المحاولات حتى عام ١٩٨٥ .

ويلاحظ على المخزون الراكد ومحاولات تقديره مايأتى :

– ان محاولات حصر المخزون الراكد على المستوى القومى محدودة للغاية حيث لم تتجاوز أربع مرات على مدى أكثر من ١٧ سنة ، برغم أن حصر المخزون الراكد ، بصفة دورية ومستمرة ، يعتبر من أهم

اختصاصات الهيئة العامة للخدمات الحكومية .

– ان الأرقام الخاصة بهذا الحصر لا تمثل الواقع ، نظرا لعدم وجود وحدات لمراقبة المخزون فى وحدات الحكومة والادارة المحلية والأجهزة الادارية للدولة وهيئاتها ، حيث لم ترسل نحو ٣٤ جهة بالجهاز الادارى للدولة ونظمها وهيئاتها العامة بيانات عن موجوداتها المخزنية .

– أن الأرقام الخاصة بحصر المخزون الراكد فى وحدات الحكومة ، والتى ترد الى الهيئة العامة للخدمات الحكومية ، لا تمثل الحصر الدقيق للمخزون الراكد على المستوى القومى ، نظرا لعدم توافر امكانات الحصر وادارة المخزون على هذا المستوى بالهيئة ، بسبب عدم وجود معلومات متطورة ، وعدم توافر الكوادر الفنية والبشرية القادرة على ادارة المخزون على المستوى الحكومى والقومى بالهيئة .

– أن نسبة موجودات المخازن من الكهنة والخردة تصل الى ٠٦ ، ٠٪ من اجمالى الموجودات بالمخازن على المستوى القومى ، وهى تمثل جزءا غير قليل من رأس المال غير المستغل ، والمتمثل فى أصناف يجب التخلص منها لتقليل تكلفة التخزين والاستفادة منها بإعادة تصنيعها أو بيعها للجهات الأخرى التى تكون بحاجة اليها .

ويمكن ترشيد الإنفاق الحكومى فى مجال التخزين عن طريق الاستفادة من الكهنة والخردة الموجودة بمخازن وحدات القطاع الحكومــى ، ويتطلب ذلك ان تقوم كل جهة بحصر أرصدتها الحقيقية من أصناف الخردة والكهنة ، والاستفادة منها أو التخلص منها بالبيع ، واستخدام حصيلتها فى شراء ما تحتاجه من أصناف أخرى .

وقد قامت الهيئة العامة للخدمات الحكومية بحصر موجودات المخازن على مستوى قطاعات الدولة الثلاثة (وحدات الجهاز الادارى – وحدات الإدارة المحلية – الهيئات العامة الخدمية) عن العام ١٩٨٧/٨٦ ، وذلك من واقع البيانات الواردة من هذه الجهات فيما عدا : خمس وحدات من وحدات الجهاز الادارى ، وثمانى عشرة وحدة من وحدات الادارة المحلية ، وتسع هيئات عامة لم يشملها الحصر ، بسبب تخلفها عن ارسال موجودات مخازنها .

وقد بلغت موجودات مخازن الجهاز الادارى للدولة ما قيمته ٩.٨٢٨.٧٠٣.٨٤٧ .

وبلغت موجودات مخازن وحدات الحكم المحلى ما قيمته ٦٨٤.١١٤.١٢٨ .

وبلغت موجودات مخازن الهيئات العامة الخدمية ما قيمته ٥٧١.١٦١.١٢٤ .

فى حين بلغت موجودات مخازن الهيئات العامة الاقتصادية ٩٠٨.٧٨٥.٢٠٤ .

إجمالى عام على مستوى قطاعات الدولة الثلاثة ١١.٩٩٢.٧٦٤.٤٠٣

ويوضح الجدول الوارد بالصفحة التالية موجودات المخازن على مستوى الدولة بقطاعاتها الثلاثة (الجهاز الادارى للدولة – وحدات الحكم المحلى – الهيئات الخدمية والاقتصادية) موزعة حسب الاصناف المخزونة فى ١٩٨٧/٦/٣٠ .

ويلاحظ أن أصناف الكهنة والخردة هى المعدات التى أصبحت مستهلكة تماما وغير صالحة للاستعمال ، مثل الالات ووسائل النقل التى انتهت صلاحيتها ، وكذلك باقى الأصناف والمهمات السابق استعمالها ، والتى يتم تكهينها مثل الملابس والمفروشات .

ومن الجدول المشار اليه يتضح أن الجهاز الإدارى للدولة يحتل المركز الاول فى موجودات المخازن بالنسبة للقطاعات الثلاثة ، يليه الهيئات العامة الاقتصادية ، ثم وحدات الحكم المحلى ، وأخيرا الهيئات العامة الخدمية .

وتمثل أصناف الكهنة والخردة نسبا مختلفة من إجمالى موجودات المخازن فى كل قطاع على حدة على النحو التالى :

– ٠،٠٠٤ ٪ من إجمالى قيمة موجودات المخازن بالجهاز الإدارى للدولة .

موقف المخزون فى القطاع الحكومى فى ٣٠ / ٦ / ١٩٨٧

بيـــــــان	اجمـالى الموجودات بالمخازن	موجودات المخازن من الكهنـــــة والخـــــردة	نسبة موجودات المخازن من الكهنة والخردة الى اجمالى موجودات المخازن
– الجهاز الادارى للدولة	٩,٨٢٩,٧٠٣,٩٤٧	٣٧١,١٥٠	٪,٠٠٤
– وحدات الحكم المحلى	٦٨٤,١١٤,١٢٨	٢,١٨٧,٩٣٩	٪ ,٤٦
– الهيئات العامة الخدمية	٥٧١,١٦١,١٢٤	١,٦٦٦,١٣٠	٪ ,٢٩
– الهيئات العامة	٩٠٨,٧٨٥,٢٠٤	٢,٤٩٤,٢١٤	٪ ,٢٧
الاجمالى العام للقطاعات الثلاثة للدولة	١١,٩٩٢,٧٦٤,٤٠٣	٧,٧١٩,٤٣٣	٪ ,٠٦

اجمالي ما تم بيعه من الخردة والمخزون الراكد
والأرصدة المتبقية منها حتى ٣٠ / ٦ / ١٩٨٨

التاريخ	القطاع	اجمالي ما تم بيعه		الأرصدة المتبقية	
		راكد بنوعيه	خردة وكهنة	راكد بنوعيه	خردة وكهنة
	وحدات الجهاز الادارى للدولة	٤٠,٢٥٢,٨٤٠	٧,٥٧٣,٦٠٣	٢,٢٣٢,٠٩٤	٠,١٨٤,٥٣٢
	وحدات الحكم المحلى	٢,٢٨٨,٥٦٤	١,١٢١,١٤٠	١,٠٢٨,٩٠٦	٠,٤٢٧,٥٢٣
	الهيئات العامة الخدمية	٢,٠٤١,١١٣	٠,٩٤٥,٦٩٢	٢,٨١٦,٤٧٤	٠,٠٦١,٤٩٩
	الهيئات العامة الاقتصادية	٥,٦١٥,٨١٣	١١,٨٤٦,٨٨٨	١٨,٤٩٧,٩٠٢	٥,٠٨٩,١٥٢
	الوحدات الاقتصادية (الشركات)	١١٩,٢٢٠,٧٢٣	١١٦,٩١٤,١٩٩	٥٣,٠٠٤,٤٩٢	٤,٤٣٨,٢١٠
٣٠ / ٦ / ٨٦	اجمالـــــى	١٦٩,٤١٩,٠٥٣	١٣٨,٤٠١,٥٢٢	٧٧,٥٧٩,٨٦٨	١٠,٢٠٠,٩١٦
	وحدات الجهاز الادارى للدولة	٤٠,٨٧٩,١٧٧	٨,٣٤٥,٧٧٢	١,٨٥٨,٨٧٦	٠,٧٤١,٤٣٥
	وحدات الحكم المحلى	٣,٩١٣,٥٧١	١,٦٢٩,٨٢٧	٠,٨٧٦,٧٢٩	٠,٣١٣,٩٥٤
	الهيئات العامة الخدمية	٢,٥٨٨,١٣٣	١,١٢٨,٩٩٥	٢,٣٩٨,١٢٩	٠,٠٠٦,٠٨٠
	الهيئات العامة الاقتصادية	٧,١٧٧,١٥٣	١٤,٦٣٨,٤٥٥	١٣,٨٠٦,٤٢١	٣,٩٣٢,٨٩٦
	الوحدات الاقتصادية (الشركات)	١٤٢,٦٠٥,٦٨٤	١٢١,٩٤٥,٥٣٩	٣٤,٤٠٧,٤٨٩	٠,٧٧٠,٩٢٣
٣٠ / ٦ / ٨٧	اجمالـــــى	١٩٧,١٦٣,٧١٨	١٤٧,٦٨٨,٥٨٨	٥٣,٣٤٧,٦٤٤	٥,٧٦٥,٢٨٨
	وحدات الجهاز الادارى للدولة			١,٩٥٦,٣٦٢	٠,٣٨٣,٨٤٠
	وحدات الحكم المحلى			١,١٩٥,٣١٤	٠,٦٦٨,٢٩١
	الهيئات العامة الخدمية			٣,١٣٥,٠٧٠	٠,٥٣٦,٣٤٥
	الهيئات العامة الاقتصادية			١٧,٤٢٦,٨٥٣	٥,٠١١,٦٦١
	الوحدات الاقتصادية (الشركات)			٥٤,٣٣٩,٢٢٨	٤,٦٤٧,٨٢٥
٣٠ / ٦ / ٨٨	اجمالـــــى	٢٣٩,١٤٧,٣٥٦	١٥٨,١٧٣,٣٦٨	٧٨,٠٥٢,٨٢٧	١١,١٨٧,٩٧٢

- ٤٦ ، ٠ ٪ من إجمالى قيمة موجودات المخازن بوحـــدات الحكم المحلى .

- ٢٩ ، ٠ ٪ من إجمالى قيمة موجودات المخازن بالهيئات العامة الخدمية .

- ٢٧ ، ٠ ٪ من إجمالى قيمة موجودات المخازن بالهيئات العامة الاقتصادية .

وتمثل هذه الأصناف - من الكهنة والخردة - رأس مال غير مستغل ، طالما بقيت حبيسة المخازن . لذلك يجب أن تراعى سرعة التخلص منها ، حتى يمكن تقليل مصاريف التخزين والاستفادة بالعائد .

ويمكن أن تقوم الجهات التى بها ورش انتاجية بحجز ما أمكن من القطع المصنوعة من النحاس أو الألومنيوم والحديد الخردة ثم صهرها وإعادة تشكيلها .

وفى جميع الاحوال فان الأمر يقتضى ضرورة تقديم تسهيلات للقطاع العام الصناعى للحصول على هذه الخردة اللازمة لاعادة التصنيـــع ، أو استخدامها فى تصنيع بعض المنتجات الصناعية مما يستلزم ضرورة التنسيق بين الوحدات التى تتوافر لديها الخردة والمخزون الراكد وبين الشركات العامة الصناعية التى تكون فى حاجة اليها ، دون تدخل الوسطاء الذين يحصلون على عمولات أو ارباح كبيرة عند اعادة بيعها لشركات القطاع العام الصناعية .

ويوضح الجدول على الصفحة السابقة اجمالى ما تم بيعه من الخردة والمخزون الراكد والارصدة المتبقية منها حتى ١٩٨٨/٦/٣٠ .

أهمية استخدام التكنولوجيا فى مجال التخزين :

تعتمد معظم المخازن بالقطاع الحكومى على تجهيزات تقليدية ومتخلفة وأساليب مناولة بدائية تقوم أساسا على الأيدى العاملة والجهد البشرى ، بالاضافة الى عمليات المناولة الآلية البسيطة فى بعض وحدات الجهاز الحكومى .

وتعانى معظم المخازن من الصعوبات والمشكلات الناتجة عن معالجة البيانات والسجلات يدويا وبالطرق التقليدية ، وما يترتب على ذلك من الاحتفاظ بارشيف متضخم من السجلات والملفات الورقية ، وصعوبة استخراج البيانات ومعالجتها وتحديثها وبطء تداولها .

وللتغلب على تلك المشكلات المخزنية ولتطوير المخازن ورفع مستوى كفاءة إدارتها والرقابة عليها - ينبغى تطوير نظم المعلومات باستخدام الحاسب الآلى فى مجال المخازن الكبرى والاجهزة الادارية على المستوى القومى ، خاصة الهيئة العامة للخدمات الحكومية .

كما تستخدم المخازن بالقطاع الحكومى عمالة من نوعية منخفضة ، من حيث الكفاءة والتعليم والمستوى الوظيفى ، ويفرق المسئولون بينهم وبين زملائهم بالوحدة من حيث المكافآت والحوافز والترقيات ، ويكلفونهم بأعباء أخرى تتجاوز الأعمال المخزنية ، مع عدم الاهتمام بتدريبهم ، وينعكس ذلك كله على درجة رضائهم عن تلك الاعمال المخزنية ، وانخفاض مستوى ادائهم ، والاهمال فى القيام بتلك الواجبات ، مما يؤدى الى ارتفاع تكلفة المخزون وارتفاع معدلات التلف والفقـــد والضياع .

معوقات نظم التخزين :

تواجه نظم التخزين فى وحدات الجهاز الادارى للدولة ، مجموعة من المشكلات والمعوقات ، أهمها :

- عدم وجود إحصاءات دقيقة عن الموجودات المخزنية فى وحدات الجهاز الإدارى .

- اشتراط قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٣٧ لسنة ١٩٧٨ - والذى نص على إنشاء وحدات لمراقبة المخزون السلعى على مستوى القطاعين العام والحكومى - ألا يترتب على إنشاء هذه الوحدات الجديدة تحمل أعباء اضافية مما حال دون تشجيع الجهاز الإدارى والحكم المحلى على انشاء وحدات لمراقبة المخزون بها .

- الافتقار الى تخطيط للمخازن الجديدة والقديمة من حيث دراسة اختيار مواقعها وتوسعاتها وتصميماتها ، ومن حيث تقدير الاحتياجات

القائمة على دراسة وتنبؤ علمى بالمخزون الاستراتيجي والحركى والاحتياطى حاليا ومستقبلا .

– غياب تخطيط الموجودات المخزنية والتى تقدر بالمليارات على المستوى القومى أدى الى انعدام التنسيق والتعاون فى تدفقات المخزون الراكد قبل إصدار قرارات الشراء بين وحدات الحكومة ، مما يترتب عليه زيادة فى تراكم الموجودات المخزنية ، وبالتالى تعطيل الاستثمار وعدم دوران رأس المال بالشكل المناسب ، وتعطيل الأداء وارتفاع تكلفة التخزين .

– عدم توافر نظم معلومات مناسبة لتخطيط وادارة وتنظيم المخازن والموجودات المخزنية ، سواء على مستوى الوحدة أو على المستوى القطاعى أو القومى .

– عدم وجود تنسيق بين الجهات الطالبة وجهات التخزين وبين مسئولى المخازن وأخصائيى ومسئولى المشتريات ، بالاضافة الى عدم الاهتمام بوضع مواصفات بواسطة لجان فنية ، مما يؤدى الى شراء نفس الصنف وتكراره تحت مسميات مختلفة نظرا لعدم وجود تصنيف موحد ومسميات محددة للأصناف ، ويعتبر ذلك من أسباب المخزون الراكد .

– مبانى المخازن متهالكة أو آيلة للسقوط ، خاصة تلك التى تم انشاؤها منذ اكثر من أربعين سنة ، كما أن بعض هذه المخازن لم يخصص أصلا لأغراض التخزين ، وان مساحاتها الحالية لم تعد تتناسب وحجم الموجودات المخزنية والاحتياجات الفعلية ، حيث لم يراع منذ انشائها احتمالات التوسع فى المخازن وبالتالى زيادة المخزون بشكل يفوق طاقة المخازن الحالية .

– نقص الإمكانات وعدم الاهتمام بالتجديد وصيانة المبانى ، وعدم التوسع فى إنشاء مخازن حديثة متطورة مصممة أصلا لهذا الغرض – أدى الى الاحتفاظ بمخزون محدد بقيود المساحات المخزنية المتاحة أو الاحتفاظ بالمخزون المناسب لحاجة الاستخدام والتشغيل ، مع حفظ وتخزين الاصناف خارج المخازن فى العراء ، مما يعرض المخزون لزيادة احتمالات التلف والضياع والسرقة وغيرها ، والتى تقدر تكلفتها بحوالى ٢,٥ ٪ من إجمالى المستثمر فى المخزون .

– عدم الاهتمام باختيار الموقع المناسب لبعض المخازن الجديدة ، مما يترتب عليه زيادة تكلفة النقل من المخازن الى جهات الاستخدام أو التشغيل وبالعكس ، بالاضافة الى صعوبة ربط المخازن مع الوحدات الانتاجية بوسائل المناولة الحديثة مثل السيور المتحركة وغيرها .

– عدم مراعاة الأصول العلمية لحفظ وتخزين الأصناف المختلفة مما يجعلها عرضة للتلف والتقادم والركود .

– سوء اختيار العاملين بالمخازن ، اذ يتم اختيارهم غالبا من ذوى القدرات الضعيفة والمغضوب عليهم اداريا ، أو يتم تعيينهم دون اشتراط مؤهلات علمية مناسبة ، وعدم الاهتمام بتدريبهم ونقص حوافزهم وأجورهم وتأخير ترقياتهم ، مما ترتب عليه عدم رضاهم عن العمل بقطاع المخازن .

– السجلات والدفاتر والمستندات المخزنية مازالت تتم بالطرق التقليدية اليدوية ولا توجد نظم معلومات الكترونية إلا فى قليل من الوحدات .

– تتم عمليات المناولة والنقل الداخلى والشحن والتفريغ بالطرق البدائية .

– عدم توافر الأجهزة الحديثة اللازمة لحماية المخازن ومنع الحوادث والأخطار ، وعدم التأمين على موجودات المخازن الحكومية .

التوصيات

وعلى ضوء ما جاء بالتقرير المطول وما دار حوله فى اجتماع المجلس من مناقشات – يوصى بما يأتى :

* وضع تنظيم تشريعى يزيد من فاعلية الدور الذى تقوم به هيئة الخدمات الحكومية ، ويتيح لها أداء دورها كاملا فى تنظيم وتخطيط مراقبة المخازن ، مع تحديد العلاقة بينها وبين أجهزة الادارة المحلية

تحديدا واضحا ، يبين اختصاصات ومسئوليات كل منهما .

* ضرورة قيام الهيئة العامة للخدمات الحكومية بإصدار إحصائيات منتظمة ودورية عن موقف المخزون السلعي الحكومي.

* انشاء نظام معلومات حديث بالهيئة العامة للخدمات الحكومية ، باعتبارها المسئولة عن إحصاء المخزون على المستوى القومي .

– ويستتبع ذلك تطوير نظم المعلومات باستخدام الحاسبات الآلية على مستوى الوحدة ، وعلى المستوى القطاعي والقومي .

* الالتزام بتنفيذ قرار رئيس مجلس الوزراء الخاص بانشاء وحدة مراقبة المخزون على مستوى أجهزة الجهاز الاداري للدولة وعلى كل المستويات – وان أدى الأمر الى تحمل أعباء اضافية – لأن العائد من انشائها سوف يفوق بكثير تلك الأعباء .

* توحيد مسميات أصناف المخزون بالنسبة للقطاعين الحكومي والعام ، حتى لا يتكرر استيراد أو شراء الصنف رغم وجوده بالمخازن تحت مسميات اخرى . ويمكن الاستعانة فى هذا الشأن بما جاء بالدليل العربي الموحد ، مما يؤدى الى التنسيق بين المسئولين عن المخازن والمشتريات وجهات الاستخدام عن تحديد المواصفات قبل اتخاذ قرارات الشراء أو التوريد .

* الاهتمام بدراسة مواقع المخازن والصوامع الجديدة ، ومراعاة تحديد مساحاتها بما يتناسب مع نتائج التنبؤ بالطلب على المنتجات أو السلع التى تتخصص فيها الوحدة الانتاجية . مع مراعاة احتمالات التوسع فى المخازن مستقبلا .

* الاهتمام بصيانة المخازن ، من حيث مبانيها وتجهيزاتها ومعداتها بصفة دورية .

* مراعاة الأصول والأسس العلمية لحفظ وتخزين الموجودات المخزنية ، بما يتلاءم مع طبيعتها ، وفى الأوعية والتجهيزات المناسبة لها .

* تطوير معدات المناولة والنقل الداخلي للموجودات المخزنية باستخدام الاجهزة الحديثة المناسبة ، مما يؤدى الى تحسين الأداء وتقليل تكاليفه .

* الاهتمام باختيار العناصر البشرية الإدارية والفنية المناسبة للعمل فى مجالات التخزين ، وذلك بتشجيع العمل بالمخازن ، ورفع مستوى المهارات بالتدريب المستمر ، وإتاحة فرص الترقي والحوافز والمكافآت أسوة بباقى العاملين .

* إنشاء تخصص مخازن بالمدارس الفنية والمعاهد العليا ، لتخريج أمناء واخصائيى مخازن تتوافر فيهم المهارات والقدرات المناسبة لطبيعة العمل .

* قيام كبار المسئولين بكل وحدة بزيارة المخازن التابعة لوحداتهم وفروع هذه المخازن ، بصفة مستمرة ومفاجئة ، للإشراف على طرق التخزين وتلافى أية عيوب . مما يكفل المحافظة على أموال الوحدات الحكومية المختلفة .

* تحديد معدلات التخزين على مستوى الصنف وذلك بتحديد الحدين الأدنى والأعلى لجميع أنواع المخزون ، مما يؤدى الى تحقيق أقل تكلفة للتخزين وتوفير السيولة النقدية . ويتطلب ذلك ضرورة إجراء دراسات ميدانية مستمرة كل مدة زمنية مناسبة .

* الاهتمام بدراسة كل من المخزون الراكد والمخزون بطئ الحركة والتالف ، وذلك على أسس فنية سليمة دقيقة وشاملة .

* تحديد كل نوع من أنواع المخزون ، عند الجرد السنوى ، واقتراح التوصيات التى تلائم ظروف كل منشأة ، وذلك بغرض تحقيق ماياتى :

– التخلص من المخزون الراكد والتالف والذى يمثل رأس مال معطل ، سواء بالبيع أو التبادل ، أو اعادة التشكيل أو الاستخدام فى أئ غرض مناسب حتى لو تطلب الأمر التضحية بجزء من التكلفة .

– دراسة أسباب بطء حركة السلع ، وتحديد مدد معينة – قد تكون ثلاث سنوات – يتم خلالها تسويق السلع بطيئة الحركة – فاذا لم يتم تسويقها اعتبرت مخزونا راكدا .

* ضرورة حصر المخزون الراكد بصفة دورية كل سنة أو ثلاث سنوات على أكثر تقدير ، مع وضع برنامج ينفذ دوريا للتخلص من هذا المخزون .

* وضع خطة قومية فعالة ومستمرة على المستوى القومى ، للتصرف فى المخزون الراكد والخردة والكهنة كل فترة زمنية لا تزيد على ثلاث أو خمس سنوات ، وذلك لتحويل هذا المخزون الى سيولة نقدية ، ولزيادة معدلات دوران المخزون ورأس المال المستثمر فيه ، وتخفيف الضغط على المخازن واستخدامها فى غرضها الأساسى وهو حفظ البضائع والمواد الجديدة واللازمة فقط . مما يساعد على التقليل من انشاء مخازن جديدة أو التوسع فيها أو تأجيرها ويوفر التكاليف ويقلل فرص التلف والتقادم والضياع وغيرها .

* ضرورة العمل على تطبيق نظم التأمين على المخازن والمخزون ضد الحريق والسرقة والتلف ، ونحو ذلك . لا سيما بالنسبة للأصناف الحساسة ذات القيمة المرتفعة ، كالأجهزة الالكترونية وغيرها ، أو الأصناف والمعدات التى يجرى تخزينها لمدد طويلة لحين استكمال المشروعات الخاصة بها ، واجراء ما قد يلزم من تعديل تشريعى فى هذا الشأن ، وتوفير أجهزة الانذار للكشف المباشر عن السرقة .

* التأكيد على توصية المجلس فى دورته الرابعة فى شأن إعادة النظر فى أسلوب التسويق التعاونى ، مما يكفل حل مشكلة المخزون الراكد من المنتجات الزراعية .

* وضع أنظمة خاصة بالأمن بالنسبة للمخازن والعاملين بها ، والتنسيق بينها وبين أجهزة الأمن الصناعى .

* وضع خطة ملزمة تتابع بحزم وجدية وبصفة دورية لمكافحة الحشرات والقوارض والعصافير وغيرها من الحيوانات والحشرات الضارة .

الدورة العاشرة ١٩٨٩ - ١٩٩٠

السلامة والصحة المهنية وأثرها على فاعلية المنظمات

أعد المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية فى عام ١٩٨٣ دراسة عن السلامة والصحة المهنية أو الأمن الصناعى بمفهومه الواسع.

ونظرا لما لاحظه المجلس من تعدد الحرائق والحوادث الجسيمة بالمنشآت الاقتصادية ، والتى كان التراخى فى تنفيذ تعليمات الأمن الصناعى أحد الأسباب الرئيسية فى حدوثها - فقد انتهى الى دراسة جديدة تركز على الجوانب التنظيمية والفنية فى الأمن الصناعى ، سواء على مستوى الدولة أو على مستوى المنشأة ، باعتبار أن الأمن الصناعى بمفهومه العلمى وتخطيطه المنظم وأسلوبه المتطور بأدواته التشريعية وأجهزته التنفيذية - يهدف الى حماية عناصر الانتاج الأساسية واشاعة ظروف العمل الآمنة التى تسهم بدورها فى زيادة الانتاج تحقيقا لأهدافنا القومية .

واذا كانت الادارة فى مصر تهتم بعوامل الانتاج ، فلا بد أن يأتى اهتمامها فى المقام الاول مركزا على عنصر العمل ، وأن تكفل له الاستخدام الآمن فى العملية الانتاجية ، لأن مستوى الأداء يتحدد بالرغبة فى الأداء والقدرة عليه ، والرغبة فى الأداء تنبع من داخل الانسان وتأخذ شكلا وواقعا وميولا واتجاهات ، وأحد هذه الدوافع هو

الأمن والأمان . وعليه لا نتوقع ان يعطى الانسان أفضل ما عنده اذا كانت بيئة العمل المحيطة به محبطة وغير محفزة وغير آمنة .

وعلى ضوء ماسبق فانه يلزم أن ننظر الى الأمن الصناعى من هذه الزاوية ويزداد الأمر اهمية اذا ربطنا هذا ليس بالانسان كفرد - بل بالناتج والانتاجية وخطة التنمية الاقتصادية فى بلدنا .

الأمراض المهنية والأمراض العادية وحوادث واصابات العمل

اتضح وجود نسبة كبيرة من حالات الأمراض المهنية وحوادث وإصابات العمل فى منظماتنا التى يعمل بها ١٠٠ عامل فاكثر والتى استجابت للتفتيش الدورى ولتطبيق قانون الأمن والسلامة الصناعية خلال الفترة من ٨٢ - ١٩٨٦ .

بالنسبة للأمراض العادية :

- عدد الحالات : كان عدد الحالات فى عام ١٩٨٢ حوالى ٤٦٥,٠٥٢ . ٤ حالة أخذت فى الزيادة حتى وصلت فى عام ١٩٨٦ الى حوالى ٦١٣,٨٦٦ . ٤ حالة . وكانت نسبة الزيادة بسيطة حيث بلغت ٣,٣٣ ٪ .

- عدد ايام الإجازات : كانت أيام الإجازات لهذه الحالات فى عام ١٩٨٢ حوالى ٤٦٥ , ٢٥٣ . ٥ يوم عمل وصلت الى ٧٣٦ . ٨٤١ . ٥ يوما فى عام ١٩٨٦ .

بالنسبة للأمراض المزمنة :

- عدد الحالات : كان عدد الحالات فى عام ١٩٨٢ حوالى ٣١٩ . ٧٢ حالة وصلت الى ٠٠٦ . ٨٠ حالة فى عام ١٩٨٦ بزيادة مقدارها ٦٨٧ . ٧ حالة بنسبة ٦٣ . ١٠ ٪ وهذا مؤشر خطورة حيث تتزايد الامراض المهنية المزمنة فى صناعتنا وقد يرجع هذا الى إهمال الأمن والسلامة المهنية فى حد ذاته وعدم الالتزام به وتطبيق تعليماته ، بما يؤدى فى النهاية الى مزيد من إهدار لصحة الانسان العامل .

- عدد أيام الإجازات : كانت أيام الإجازات لهذه الحالات فى عام ١٩٨٢ حوالى ٠٩٤ . ٩٨٩ يوما ، وصلت الى ٥٨٤ . ٠٨٥ . ١ يومـــا فى عام ١٩٨٦ بزيادة مقدارها ٤٩٠ . ٩٤ يوما بنسبة ٩.٧٥ ٪ وهذا منطقى طالما ازدادت معدلات الأمراض المزمنة ، ويزداد الأمر خطورة عندما يرتبط هذا بتكلفة يوم الإجازة على المستوى القومى .

بالنسبة لإصابات العمل :

- عدد الحالات : كانت عام ١٩٨٢ حوالى ٥٣١ . ٦٢ حالة وصلت فى عام ١٩٨٥ الى حوالى ٠٤٢ . ٧١ حالة بزيادة مقدارها ٥١١ . ٨ بنسبة ١٣.٦١ ٪ ، هذا وان كان قد حدث تحسن فى عام ١٩٨٦ ، حيث بلغ عدد الحالات ٨٢٢ . ٥٩ حالة .

وتزايد عدد حالات الإصابة قد يعنى مزيدا من إهمال عوامل الأمن الصناعى ، أو لازدياد عوامل الخطورة فى البيئة المحيطة فى العمل بالعامل أو لعوامل ذاتية لدى العامل نفسه .

- أيام الانقطاع بسبب الاصابة : كانت فى عام ١٩٨٢ حوالى ٠٦٤ . ٤١٢ . ١ يوما وصلت فى عام ١٩٨٥ الى حوالى ٥٦٢ . ٠٤١ . ١ يوما وذلك بانخفاض مقداره ٥٠٠ . ٣٧٠ يوم بنسبة ٢٦.٢٤ ٪ . وعلى هذا نجد انه برغم ارتفاع معدلات الاصابة من عام ٨٢ - ١٩٨٥ أخذت أيام الانقطاع فى الانخفاض بداية من عام ١٩٨٣ . وقد يدل هذا على ارتفاع مستوى العناية الصحية ، أو لان الاصابات ليست خطيرة جميعهـــا ، أو لازدياد كفاءة الادارة فى إحكام الرقابة على عملية التمارض .

بالنسبة لنتيجة الإصابة :

- عدد الحالات تحت العلاج : كانت فى عام ١٩٨٢ حوالى ٤٠٨٩ حالة بنسبة ٦.٥٤٪ من جملة عدد حالات الإصابة فى هذه السنة ، وصلت الى ٤٥٧٧ حالة فى عام ١٩٨٦ بنسبة ٧.٦٥ ٪ من جملة عدد حالات الاصابة فى هذه السنة بزيادة مقدارها ٤٨٨ حالة ، بنسبة ١١.٩٣٪ .

- عدد حالات الشفاء بدون عجز : كانت فى عام ١٩٨٢ حوالى ٥٧٦٣٣ حالة من جملة الحالات المصابة فى هذه السنة وهى ٦٢٥٣١ حالة بنسبة ٩٢.١٧ ٪ وصلت الى حوالى ٥٤٥٢٥ حالة فى عام ١٩٨٦ من

جملة عدد حالات الاصابة وهى ٧١٠٤٢ بنسبة ٧٦.٧٥ ٪ .

وهذا الانخفاض لا يرجع الى تحسن فى العلاج بقدر ما يرجع الى انخفاض عدد الاصابات فى عام ١٩٨٦ .

– عدد حالات الشفاء بعجز : كانت فى عام ١٩٨٢ حوالى ٥٩٠ حالة بنسبة ٠,٩٤ ٪ من جملة عدد الحالات المصابة فى هذه السنة . وصلت الى ٦٤٢ فى عام ١٩٨٥ بنسبة ٠.٩٠٪ من جملة عدد الحالات المصابة فى هذه السنة وهو ٧١٠٤٢ حالة ، أما سنة ١٩٨٦ فقد شهدت تحسنا طفيفا ، حيث وصلت إلى ٤٩٩ حالة بنسبة ٠.٧٨ ٪ من جملة عدد الحالات المصابة فى هذه السنة . وهذا التحسن قد يرجع الى زيادة الاهتمام بالأمن الصناعى أو زيادة الاهتمام بالرعاية الصحية .

– الوفاة : كان عدد حالات الوفيات نتيجة الاصابات فى عام ١٩٨٢ حوالى ٢٠٩ حالة بنسبة ٠.٣٣٪ من جملة عدد الحالات المصابة فى هذه السنة . وصلت الى ٢٢٠ حالة عام ١٩٨٦ بنسبة ٠,٣٧٪ من جملة عدد الحالات المصابة فى هذه السنة . بزيادة مقدارها ١١ حالة ، بنسبة ٥.٢٦٪ .

التوزيع النسبى للأمراض المهنية على الأنشطة الاقتصادية فى عام ١٩٨٦

عدد الحالات :

احتلت الصناعات التحويلية المرتبة الأولى بين الأنشطة الاقتصادية المختلفة ، حيث كان بها ١١٥١ حالة من جملة عدد الحالات فى هذه السنة وهى ١٥٦١ حالة بنسبة ٧٣.٧٪ وقد يرجع ذلك الى طبيعة هذه الصناعة يليها صناعة التشييد والبناء حيث كان بها ١٥١ حالة بنسبـــة ٩.٧ ٪ من جملة عدد الحالات . كما ان هاتين الصناعتين بهمـا ما يوازى ٨٣.٤ ٪ من جملة عدد حالات الأمراض المهنية فى الأنشطة الاقتصادية ، وباقى الأنشطة يخصها ما يعادل ١٦.٦ ٪ .

أيام الغياب بسبب هذه الأمراض :

احتلت ايضا الصناعات التحويلية المرتبة الأولى حيث خصها بمفردها عدد ٤٢٠٣ يوما – من جملة عدد أيام الغياب فى سنة ١٩٨٦ بنسبة ٦٨.٨ ٪ يليها قطاع المناجم والمحاجر بنسبة ١٢.٨٪ ، وقطاع الزراعة وصيد البحر والبر بنسبة ١٠.١ ٪ .

التوزيع النسبى للأمراض المهنية على المحافظات فى عام ١٩٨٦

عدد الحالات :

تركز فى ثلاث محافظات هى القاهرة والجيزة والقليوبية (القاهرة الكبرى) حوالى ١٢١٠ حالة من جملة عدد الحالات وهى ١٥٦١ حالة بنسبة ٧٧.٥ ٪ وإذا اضيفت اليهم محافظة البحر الاحمر وبها ١٤٩ حالة ، تصبح هذه المحافظات الأربع بها ما يعادل ٨٧.٠٦ ٪ من جملة عدد حالات الأمراض المهنية الموجودة فى محافظات مصر ، وباقى المحافظات بها ما يعادل ١٢.٠٤ ٪ وقد يرجع هذا الى تركز الأنشطة الاقتصادية فى القاهرة الكبرى ، أما بالنسبة لمحافظة البحر الأحمر فقد يرجع سببه الى الأنشطة الخاصة بالبحر من صيد وغوص والى وجود المناجم والمحاجر والبترول .

أيام الغياب بسبب هذه الأمراض فى المحافظات فى عام ١٩٨٦ :

يوجد أربع محافظات بها أكبر نسبة لأيام الغياب بسبب حالات الأمراض المهنية فى عام ١٩٨٦ وهى محافظة الاسكندرية ٢٣.٨١٪ ، والجيزة ٢٣.٣٥٪ ، والقاهرة ١٢.٧٣٪ ، واسوان ١٠.٧٨٪ ، اى حوالى ٧٠.٢٤٪ للمحافظات الأربع ، وباقى المحافظات ٢٤.٥ ٪ .

ومما يلفت النظر ، أن محافظة مثل القليوبية تعتبر من أكبر محافظات الجمهورية فى عدد حالات أمراض المهنة ، حيث بلغت نسبتها ٢١,٦٥ ٪ الى جملة عدد الحالات فى مصر ، ومع ذلك فانها من أقل المحافظات فى نسبة عدد أيام الغياب بسبب هذه الأمراض ، حيث بلغت نسبة الغياب بها ١.٤٨ ٪ .

وعلى العكس من ذلك ، فإن محافظة مثل الاسكندرية تعتبر من اقل المحافظات فى حالات الأمراض المهنية حيث بلغت النسبة ٢.٢٤٪ من جملة عدد الحالات فى مصر إلا أن نسبة عدد أيام الغياب بها بلغت

٨٫٢٣٪ بالنسبة لجملة عدد أيام الغياب بسبب الأمراض المهنية ، ونفس الشئ ينطبق على محافظة أسوان .

وقد يكون لهذا تفسير ، فبالنسبة لمحافظة القليوبية قد يرجع السبب الى ارتفاع مستوى الخدمات الصحية وتوافرها لقربها من العاصمة . أما فى محافظة الاسكندرية ومحافظة أسوان فقد يكون العامل الموسمى له تأثير ، حيث ان الصيف فى أسوان يعنى ارتفاعا شديدا فى الحرارة وهذا قد يفسر سر تزايد نسبة الغياب ، وفى الاسكندرية يعنى الصيف النشاط الصيفى الذى قد يرتبط به بعض الناس ليدر عليهم دخلا اضافيا للمساعدة فى مواجهة أعباء الحياة .

التوزيع النسبى للحوادث الجسيمة حسب النشاط الاقتصادى عام ١٩٨٦

بلغت هذه الحوادث فى عام ١٩٨٦ حوالى ١١٣ حادثة نتج عنها ١٠٣ حالة وفيات بنسبة ٩١٫١٥ ٪ ، و١٧ حالة اصابة بالغة بنسبة ١٥٫٠٤ ٪ ، وحوالى ١٢ حريق بنسبة ١٠٫٦٢ ٪ ، وخمسة انهيارات بنسبة ٤٫٤٢ ٪ .

ولقد كان معظم هذه الحوادث متركزا فى الصناعات التحويلية حيث بلغت جملة الحوادث بها ٦٣ حادثة بنسبة ٥٥٫٧٢٪ من جملة عدد الحوادث فى هـــذه السنة وهى ١١٣ حادثة وتركز بها أكبر حالات الوفيات ، ٦٤ حالة من جملة الحالات وهى ١٠٣ حالة بنسبة ٦٢٫١٤ ٪ .

ويلى ذلك تقريبا وبشكل متساو قطاعات الكهرباء والغاز والمياه ، والتشييد والبناء والتجارة والمطاعم والفنادق .

اما بالنسبة لتوزيع هذه الحالات على المحافظات ، فوجد أن محافظة الاسكندرية تحتل المكان الأول فى عدد الحوادث ، وان كانت تحتل المكانة الثانية فى الوفيات ، اما محافظة القاهرة فتحتل المكان الثانى فى عدد الحوادث فى حين انها تحتل المكانة الأولى فى عدد الوفيات .

وعموما فإن هاتين المحافظتين كان بهما ٥٠ حادثة بنسبة ٤٢٫٢٥ ٪ من جملة عدد الحوادث فى عام ١٩٨٦ ، وبهما أيضا ٥١ حالة وفاة من جملة عدد الحالات فى نفس السنة بنسبة ٤٩٫٥ ٪ . وقد يرجع هذا أيضا الى تركز الأنشطة الاقتصادية فى هذه المحافظات .

أسباب الحوادث واصابات العمل :

تبين من تحليل هذه الحوادث ان لها اسبابا عديدة يمكن اجمالها فيما يلى :

أسباب ترجع الى الانسان ذاته (اسباب شخصية أو ذاتية) :

كعامل السن (الصغر أو الكبر) ، قلة الخبرة والتعليم ، ضعف الحالة الصحية ، التأزم النفسى ، انخفاض مستوى الذكاء ، التعب ، الارهاق ، الاهمال ، إدمان المكيفات . ولقد اتضح أن حوالى ٢٠ ٪ من العمال مسئولون عن ٨٠ ٪ من الحوادث التى تقع لهم وذلك لأسباب نفسية .

أسباب خارجة عن ارادة الانسان ذاته : (أسباب غير شخصية أو غير ذاتية أو بيئية أو فنية وهندسية) :

وترجع لعوامل خارجة عن ارادة الانسان ذاته وتقع فى بيئة العمل المحيطة به سواء خاصة بالعدد والآلات والأدوات والماكينات المستخدمه أو بظروف العمل المادية مثل الضوء والحرارة والتهوية أو الى التصميم الداخلى لمكان العمل .

الآثار الاقتصادية المترتبة على عدم الاهتمام بالأمن الصناعى :

اتضح من الدراسة التى قامت بها وزارة القوى العاملة والتدريب المهنى بالاشتراك مع المعهد العالى للصحة العامة بجامعة الاسكندرية والهيئة العامة للتأمين الصحى – ان تكلفة يوم الغياب بسبب الأمراض المهنية أو إصابات وحوادث العمل فى عام ٧٢ / ٧٣ ، بلغت ما يوازى ٢٢ مليون جنيه . فاذا أخذنا فى الحسبان أثر ارتفاع الأسعار ، والزيادات التى تمت فى الاجور ، وارتفاع معدلات الغياب وحسب هذا الرقم لاتضح منه أنه رقم كبير قد يصل الى أضعاف الرقم السابق .

ومما يؤكد هذا أن الدراسة التى قام بها مركز البحوث بالجامعة العمالية عام ١٩٨٦ قد ركزت على الآثار الناتجة عن الاصابات والأمراض المهنية ، وتقدير الخسارة فى الانتاج بسبب الغياب الناتج من الأمراض المهنية العادية والمزمنة واصابات العمل التى قدرت بحوالى ٢١٥ مليون جنيه .

الأجهزة المسئولة عن الأمن الصناعى :

تم تقسيمها الى قسمين رئيسيين هما :

– على مستوى الدولة :

لقد وجد أن هناك على الاقل ٦ وزارات يقع الأمن الصناعى بصورة أو بأخرى داخل نطاق مسئوليتها . وهذه الوزارات هى :

– وزارة القوى العاملة والتدريب المهنى (الإدارة العامة للأمن الصناعى) .

– وزارة الرى (إدارة التفتيش على الالات البخارية) .

– وزارة الإسكان والتعمير (الادارة العامة للوائح والرخص) .

– وزارة التأمينـــــات الاجتماعيـــة (الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية) .

– وزارة الصحة (الهيئة العامة للتأمين الصحى) .

– وزارة الصناعة (مراقبة الأمن الصناعى بمصلحة الكفاية الانتاجيـــة) .

ويستنتج من هذا تعدد الجهات المسئولة عن الأمن الصناعى ، مما ترتب عليه – وفى ظل غياب فلسفة واضحة وشاملة لمفهـــوم الأمن الصناعى – أن تداخلت الاختصاصات وتقاربت ، وتميعت المسئولية .

– على مستوى المنظمة :

هى مسئولية تضامنية تبدأ من اصغر موظف الى أكبر موظف لانها تعنى حماية الفرد والمنظمة ، وتحقيق أهداف الفرد والمنظمة والدولـــة ككل .

وعليه فهى مسئولية الإدارة العليا والإدارة الوسطى والتنفيذية والادارة المباشرة . كما انه اذا كانت المنشأة تضم ٢٠٠ عامل فاكثر فان لها أن تعهد باعمال الامن الصناعى الى مراقب أو اكثر يتفرغ للاشراف على الأمن الصناعى ويجوز تعيين مساعدين لهم ، وذلك طبقا لنص القرار الوزارى رقم ٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الأمن الصناعى بالمنشآت .

اما اذا كانت المنشأة بها ٥٠ عاملا فاكثر ، فيجوز ان تعهد الى أحد عمالها الاشراف على الأمن الصناعى وسواء هذا أو ذاك فان مسئولية الاشراف هنا لها العديد من الجوانب أهمها :

– توفير مهمات وأجهزة الوقاية .

– التفتيش .

– إعداد التقارير .

– معاينة الحوادث .

– إعداد الاحصائيات .

– دوره كأحد أعضاء لجنة الأمن الصناعى .

كما يوجد على مستوى المنظمة لجنة الأمن الصناعى طبقا للقرار الوزارى رقم ٤٩ لسنة ١٩٦٧ وذلك فى المنظمات التى يعمل بها ٥٠ عاملا فاكثر .

التشريعات التى تحكم وتنظم عملية الأمن الصناعى :

وجد أن التشريعات التى لها علاقة بالأمن الصناعى متنوعة ويمكن تصنيفها الى :

– مجموعة تشريعات الرخص .

– مجموعة تشريعات العمل .

– مجموعة تشريعات التأمينات الاجتماعية .

– تشريعات اخرى .

ومن الملاحظ أن هذه التشريعات مستقلة عن بعضها البعض ، ولا

يوجد ترابط او تنسيق بين أحكامها ، وقد يصل الأمر الى الازدواج أو التناقض بين هذه الأحكام ، وقد يرجع السبب وراء هذا الى تعدد الأجهزة والجهات المعنية بأمر الأمن الصناعى .

وبالاضافة الى هذا الكم الهائل من القوانين والقرارات الوزارية ، نجد أن مصر قد وافقت على اكثر من ٥٠ اتفاقية دولية فى مجال القوى العاملة والتأمينات الاجتماعية والتدريب المهنى والوقاية من إصابات العمل ، بالإضافة إلى انتفاعها بتوصيات منظمة العمل الدولية وآرائها فى هذا المجال ، كما يشير إلى ذلك فريق التصديقات على اتفاقيات العمل الدولية الصادرة فى يناير ١٩٨٣ .

الالتزام بالتعليمات الخاصة بالأمن الصناعى :

على الرغم من العدد الهائل من القوانين والقرارات الوزارية والاتفاقيات الدولية التى وقعتها مصر فى مجال الأمن الصناعى ، إلا أنه اتضح من البحث العلمى أن حوالى نصف المنشآت المستجيبة للفحص الدورى (من المنشآت التى يعمل بها ١٠٠ عامل فاكثر) لا تلتـزم بهذه التعليمـات ، فما بـال الأمـر فى المنشآت التى لم تقبـل التفتيش عليهـا .

ولقد وجد من الدراسة أن قطاع الخدمات هو أعلى القطاعات استجابة لاستيفاء شروط الامن الصناعى حيث وصلت النسبة فيه الى ٥٦ ٪ يليه قطاع الصناعة ٥٠.٣ ٪ ثم الزراعة ٤٨.٢ ٪ . وقد يرجع ذلك إلى أن قطاع الخدمات ينصب اهتمامه على العميل ورضائه وليس العمال وأمانهم .

انخفاض الوعى لدى العاملين بأهمية الأمن الصناعى :

يرجع هذا الى العديد من الأسباب ، منها ما يعود الى الثقافة او درجة التعليم أو بعض المعتقدات الخاطئة ، أو الادارة نفسها . فالقضية هنا سلوكية فى غالبيتها حيث ان سيادة بعض القيم والمفاهيم تؤثر سلبيا على جدية الأخذ بالأمن الصناعى وغيره من الموضوعات .

البحث العلمى والاستفادة من التقدم التكنولوجى :

على الرغم من التوصيات والأبحاث التى نادت بالتوسع فى استخدام البحث العلمى فى معالجة المشاكل العلمية فى حياتنا الاقتصادية والاجتماعية ، وضرورة ربط البحوث العلمية بالمجتمع ومشكلاته ، الا أن النتائج التى توصلنا اليها الى الآن فى هذا المجال لا تتناسب مع ذلك .

ومع هذا فانه من الملاحظ أنه بالنسبة للبحوث والدراسات التى اتجهت الى معالجة مشاكل الواقع المصرى فى مجالاته المختلفة ، تركت حبيسة الكتب والتقارير العلمية . وهذا يعد إهدارا لطاقات بشرية وزيادة فى النفقات المحملة على عاتق الاقتصاد القومى فى صورة تكلفة الفرصة المضاعة .

البيانات المتوفرة عن الأمن الصناعى :

وجد أن البيانات الخاصة بالأمن الصناعى بها بعض أوجه القصـــور ، وذلك من حيث توقيت إخراجها وطريقة جمعها ومحتواها . كما وجد أن البيانات متقادمة وغير دقيقة فى بعض الحالات وغير شاملة فى حالات أخرى ، وهذا يؤدى الى صعوبة دراسة وتحليل مشاكل الامن الصناعى ، كما أنه يصعب فى هذه الحالة وضع خطة واضحة ودقيقة لمواجهة أمراض معينة أو حوادث حيث ان البيانات الأساسية (المدخلات) غير متوافرة ، وان توافرت فهى غير دقيقة وبالتالى ستكون الخطـة (المخرجات) غير دقيقة ايضا .

الأجهزة العاملة فى مجال الأمن الصناعى :

ويقصد بها الجهات البحثية مثل المركز القومى للدراسات وبحوث الأمن الصناعى والجهات التى يتوافر لها بيانات احصائية مثل (إدارة احصائيات العمل - التابعة لوزارة القوى العاملة والتدريب المهنى) . وقد لوحظ عدم التعاون بين هذه الجهات مما ترتب عليه عدم معرفة الباحثين بالمشاكل الحقيقية للانتاج والخدمات فى منشآتها .

كما يترتب عليه إعاقة لعملية البحث العلمى فى هذه المجالات وإهدار لعديد من الطاقات المتوافرة لدينا - وهى محدودة - ثم التكرار والتضارب وضياع الوقت والمال والجهد . ومن ثم ضياع العديد من الموارد وهى نادرة .

كما لوحظ بدائية الأدوات المستخدمة فى بعض الجهات المسئولة عن توافر احصائيات الأمن الصناعى . مما ساهم فى عدم دقتها وتأخرها وتضاربها .

دور الإدارة فى المنظمات :

لوحظ عدم اقتناع معظم المستويات الإدارية فى المنظمات بأهمية الأمن الصناعى بل منهم من يعتبره زيادة فى العبء على المنظمة فى شكل زيادة التكاليف وضياع الوقت والجهد . ولقد انعكس هذا فى شكل العديد من المؤشرات منها :

- عدم الاهتمام بوضع خطة للأمن الصناعى على مستوى المنظمة .
- قلة توفير الأدوات والمهمات الحديثة .
- عدم اعطاء أهمية للجهاز المشرف على عملية الأمن الصناعى من حيث سلطاته واختصاصاته .
- عدم الاهتمام بتوعية العاملين فى المنظمات بجدوى وأهمية الأمن الصناعى ، ودوره فى حياته وحياة المنظمة بل والدولة ككل .
- عدم الالتزام بتعليمات الأمن الصناعى ، وما تفرضه شروط السلامة المهنية .

أجهزة الاعلام والأجهزة الشعبية :

لوحظ أن هناك قصورا من أجهزة الاعلام : الاذاعة والتليفزيون والصحف والمجلات وغيرها ، فى التوعية بأهمية دور الأمن الصناعى فى حياة الفرد والأسرة والمنظمات والدولة ، وكذلك نفس القصور بالنسبة للاجهزة المختلفة .

التوصيات

بناء على الدراسة السابقة ، ومادار حولها من مناقشات فى اجتماع المجلس ، يوصى بالآتى :

فيما يختص بالجانب التشريعى :

* مراجعة القوانين والقرارات الوزارية المختلفة فى ضوء منهج موحد يطبق على جميع المنظمات المعنية ، لتنقيتها من التضارب والتداخل فى إطار إعداد تشريعى موحد للامن الصناعى .
* إنزال العقوبات على مخالفى تعليمات الأمن الصناعى المنصوص عليها فى القانون الحالى (ق ١٣٧ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون العمل) بحزم وجدية .
* توحيد جهة الإشراف على تطبيق التشريعات والتى تتناول حماية العاملين وأدوات الانتاج من مخاطر العمل كتشريعات منح التراخيص للمحلات العامة والصناعية ، وإدارة القوى المحركة واحكام قانون العمل لازالة العقبات الناتجة من تعدد جهات الاختصاص .

فيما يختص بالاشراف على الأمن الصناعى فى المنظمة :

* إعادة النظر فى شكل الوحدة المسئولة عن الأمن الصناعى داخل المنظمة ، على أن تكون فى شكل قسم أو ادارة حسب حجم المنظمة . حتى يتاح لها حجم أكبر من السلطات والصلاحيات وبالتالى تستطيع ان تمارس عملها بشكل أكثر فاعلية ويقترح أن تقسم الوحدة فى حالة المنظمات الكبيرة الى فروع لأمن المنشآت أو المبانى وأمن الآلات وأمن الأفراد .
* تنشيط عمل المجلس الأعلى للسلامة والصحة المهنية ، والمنوط به رسم السياسة العامة للامن الصناعى .

فيما يختص بمقاومة الحرائق :

* استخدام أنظمة التنبيه الآلية للتقليل من الانتشار المبدئى للحريق .

* اجراء تجارب إطفاء عملية بصفة دورية بدون تحديد ميعاد مسبق لها .

* مداومة التفتيش على جميع الأجهزة للتأكد من قدرتها على العمل الفورى .

* تصميم وتنفيذ الأجهزة والمهمات المقاومة للحريق حسب دراسات دقيقة تأخذ فى الحسبان مكامن الخطر من الحريق فى المنشآت المركبة فيها هذه الأجهزة .

* استكمال الأطقم البشرية وتدريبها بصفة مستمرة وعملية لتطعيمها ضد مخاطر التعامل مع النيران .

* ضرورة إصدار كود لمقاومة الحرائق فى المبانى والمنشـــآت أسوة بما هو متبع فى معظم الدول بحيث يشمل التفصيلات الفنية الخاصة بعمليات الإنذار الجزئى أو الكلى والمواد والوسائل المقاومة للحريق .

فيما يختص بإيجاد قاعدة بيانات فى مجال الأمن الصناعى :

* يتعين الالتزام الجدى لكل المنظمات باعداد هذه البيانات وإرســالها فى مواعيــد منتظمة فى نماذج تعد خصيصا لهذا الغرض الى إدارات احصاءات العمل بوزارة القوى العاملة والتدريب ، والتى لابد من إعدادها بالحاسبات الآلية لضمــان تحقيق جودة البيانات التى يجب أن توفــرها للجهات البحثية المهتمـــة بمجــال الامن الصناعى حتى يمكن دراسة وتحليل المشاكل التى تواجهه ، وذلك تمهيــدا لانشاء بنك معلومات لتجميع كافة المعلومات الخاصـــة بالســلامة والصحة المهنية وبصفــة خاصة البحــوث والدراسات الاكاديمية والتطبيقية التى تقــوم بها الجهات المعنية محليا ودوليا .

فيما يختص بزيادة التوعية بأهمية ودور الأمن الصناعى :

* عقد الندوات والمؤتمرات والدورات التثقيفية فى مجال الأمن الصناعى للعاملين والمسئولين فى المنظمات ، ووضع الملصقات لبيان الإرشادات المطلوبة بلغة سهلة وبسيطة .

* الاهتمام على المستوى الإعلامى والأجهزة الشعبية بتأكيد وابراز دور الأمن الصناعى فى حماية الأرواح والممتلكات ، وفى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية .

* ان تحتوى مناهج التعليم فى المـدارس الصناعية والمعاهد الفنية ، كيفية الوقاية من أخطار الصناعة وطرق الوقاية والإسعافات الأولية .

* تدريب العامل على الوقاية والأمن الصناعى قبل استلامه العمل كما نص القانون .

* تكريس احترام العامل المصــرى لتعليمات الأمن الصناعـــى بحيث تتخذ « كسلوكيات حاكمة » يقـوم العامــل المصـرى بتنفيذها تلقائيـا .

فيمـا يختـص بالتخطيط للأهداف الصناعيـة :

* مشاركة أجهزة الأمن الصناعى فى وضع ترتيب الخطط الخاصة بتنظيم المشروع سواء من ناحية الانشاءات والمبانى والمخازن أو من ناحية ترتيب الآلات داخل عناصر الانتاج مع دراسة الحركة داخل هذه العنابر .

* تخصيص جزء من ميزانية المشروع للأمن الصناعى باعتباره جزءا مكملا لهذا المشروع .

* توفير بيئة العمل المناسبة للأداء من حيث الظروف المادية والنفسية .

* الأخذ بأساليب العلم الحديث فى مجال الأمن الصناعى ، والحرص على استخدام مستحدثات التكنولوجيا فى هذا المجال من أدوات ومهمـات .

القسم الثالث :

الرعاية الاجتماعية

استراتيجية التأمين الاجتماعى

يستهدف التأمين الاجتماعى ضمان استمرارية الدخل للمؤمن عليه عند تحقق احد المخاطر المؤمن منها وفى إطار هذا المفهوم العام تتحدد وظائف نظام التأمين الاجتماعى فى : تعويض الدخل وتعويض الخطر وإعادة توزيع الدخول .

نظرة تاريخية على المسيرة التأمينية فى مصر :

بدأ التأمين الاجتماعى فى مصر قبل الميلاد حيث قامت فى عهد قدماء المصريين جهات تتولى دفع مبالغ معينة عند وفاة العضو ، الا أنه من الأنسب عرض التطور التاريخى للتأمين الاجتماعى فى مصر بدءا من النصف الثانى من القرن التاسع عشر على النحو التالى :

أولا : قبل ثورة يوليو ١٩٥٢ :

– صدر قانون سعيد فى ٢٦ ديسمبر ١٨٥٤ يكفل المعاش فى حالات الشيخوخة والعجز الكامل .

– صدر قانون إسماعيل فى ١١ يناير ١٨٧١ مضيفا بعض فئات المستفيدين ، ومعدلا فى معدلات منح المعاش .

– صدر فى ٢٢ يونيو ١٨٧٦ أول قانون للمعاشات العسكرية فى مصر .

– صدر قانون توفيق فى ٢١ يونيو ١٨٨١ متضمنا توسيع قاعدة المستفيدين ومحددا لأول مرة نسبة استقطاع من المرتب لصالح المعاش .

– صدر فى ٢٦ يوليو ١٨٨٨ أول قانون متكامل بتنظيم المعاشات العسكرية .

– صدر القانون رقم ٥ لسنة ١٩٠٩ الخاص بالمعاشات المدنية الذى أنشأ نظاما للمعاشات للموظفين الدائمين ونظاما للمكافآت للمستخدمين المؤقتين .

– صدرالقانون رقم ٢٨ فى ١٤ يوليو ١٩١٣ خاصا بالمعاشات العسكرية متضمنا مزايا جديدة وتخفيضا للمدد الموجبة لاستحقاق المعاش .

– صدر المرسوم بقانون رقم ٣٧ فى ٢٨ مايو ١٩٢٩ الخاص بالمعاشات المدنية متضمنا أحكاما ومبادئ متطورة فى مجال تأمين : الشيخوخة والعجز والوفاة .

– صدر المرسوم بقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٣٠ الخاص بالمعاشات العسكرية كنظام متكامل لمعاشات العسكريين وظل معمولا باحكامه الى ما بعد قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ .

– صدر القانون ٦٤ لسنة ١٩٣٦ فى شأن إصابات العمل لبعض طوائف عمال القطاع الخاص متضمنا علاج العامل المصاب وتعويضه فى حالة العجز المستديم أو الوفاة الإصابية تمهيدا لانضمام مصر الى منظمة العمل الدولية .

– صدر القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٤٣ ملزما أصحاب الأعمال بالتأمين الاجبارى عن حوادث العمل الملزمين بالتعويض عنها .

– صدر القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٥٠ متضمنا رفع حدود التعويض عن إصابات العمل .

– صدر القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٠ لتغطية القصور فى القوانين السابقة وعدم تغطيتها لمخاطر امراض المهنة .

ثانيا : بعد ثورة يوليو ١٩٥٢ :

حظيت التأمينات باهتمام كبير فشكلت لجنة عليا لدراسة أنظمة التأمينات العالمية واقتراح ما يناسب ظروف مصر ، وصدرت القوانين التأمينية الآتية :

– صدر المرسوم بقانون رقم ٣١٦ لسنة ١٩٥٢ بانشاء صندوق للتأمين وآخر للادخار والمعاشات لموظفى الدولة يقوم على محورين : أحدهما نظام للادخار والمعاشات ، والآخر يقوم على أساس التأمين من العجز والوفاة ، وصدر بعد ذلك القانون رقم ٣٣١ لسنة ١٩٥٣ معدلا بعض أحكامه .

– صدر القانون رقم ٢٦٩ لسنة ١٩٥٣ بانشاء صندوق للتأمين وآخر للادخار والمعاشات لموظفى وزارة الاوقاف ، والقانون رقم ٣٨١ لسنة ١٩٥٣ بانشاء صندوق للتأمين وآخر للادخار والمعاشات لموظفى المجالس البلدية ومجالس المديريات .

– صدر القانون رقم ٤١٩ لسنة ١٩٥٥ بإنشاء نظام للتأمين وآخر للادخار للعاملين الخاضعين لقانون العمل الفردى .

– صدر القانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ بانشاء صندوق للتأمين والمعاشات لموظفى الدولة المدنيين وآخر لموظفى الهيئات ذات الميزانيات المستقلة ، وقد استحدث لأول مرة نظام الصندوق المستقل عن الموازنة العامة للدولة بجانب تغطيته لكافة موظفى الحكومة والهيئات ذات الميزانيات المستقلة وبنيت المزايا فيه على أساس الاعتبارات الاجتماعية وتحقيق التكافل الاجتماعى .

– صدر القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٧ فى شأن المعاشات والمكافآت والتأمين والتعويض لأفراد القوات المسلحة وتم بموجبه معاملة الطيارين كباقى أفراد القوات المسلحة وقد تضمن مزايا جديدة سواء فى معدل المعاش أو فى حالات التقاعد بقوة القانون ، كما استحدث نظام المكافآت عن المدة الزائدة عن ٣٢ عاما .

– صدرت تشريعات لتطوير القوانين القائمة وإضافة مزايا جديدة ، تتمثل فى الآتى :

× القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٥٨ فى شأن المعاشات وتعويضات المصابين أثناء وبسبب العمليات الحربية .

× القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٥٩ فى شأن معاشات ومكافآت وتأمين وتعويض ضباط القوات المسلحة .

× القانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٩ فى شأن معاشات ومكافآت وتأمين وتعويض ضباط الشرف والمساعدين وضباط الصف والعساكر بالقوات المسلحة .

– صدر قانون التأمين والمعاشات لموظفى الدولة المدنيين رقم ٣٦ لسنة ١٩٦٠ فى إطار توحيد التشريعات الأساسية بعد قيام الوحدة بين مصر وسوريا . وقد خفض المدة الموجبة لاستحقاق معاش الشيخوخة الى ١٥ عاما .

– صدر القانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٥٨ فى شأن التأمين والتعويض عن إصابات العمل ، الذى وفر لجميع العاملين بالقطاع الخاص – وليس فقط بمنشآت الصناعة والتجارة – وسائل الوقاية ومقومات الأمن الصناعى والرعاية الطبية فى حالة وقوع الإصابة ، وعلاج الآثار المتخلفة عن الاصابة بتوفير الخدمات التأهيلية .

– صدر قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩ والذى قرر لأول مرة تطبيق نظام المعاشات للعاملين فى غير الحكومة فى حالات الوفاة والعجز .

– صدر قانون التأمين والمعاشات لمستخدمى الدولة وعمالها الدائمين رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٠ وقام على نفس الأسس التى يقوم عليها نظام المعاشات للموظفين .

– صدر القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٦١ بتطوير نظام الدفعة الواحدة الى معاشات الشيخوخة ، وبصدوره تمتع جميع العاملين فى كل القطاعات بتأمين ومعاش الشيخوخة والعجز والوفاة .

واستهدافا للتطوير والشمول ، واتاحة للفرص ، وتقريبا بين كافة طوائف القوى العاملة فى المزايا والحقوق والالتزامات – صدرت القوانين الآتية :

– القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٣ شاملا باحكامه جميع فئات العاملين بالحكومة ، مغطيا أساسا لفرع تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة .

- القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ شاملا بأحكامه جميع فئات العاملين فى القطاع العام والخاص والتعاونى ومغطيا التأمين الاجتماعى وتأمين إصابات العمل والتأمين الصحى وتأمين البطالة .

- القانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٦٤ فى شأن المعاشات والمكافآت والتأمين والتعويض للقوات المسلحة ، مغطيا تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة ، شاملا كل أفراد القوات المسلحة من ضباط وغيرهم .

ثالثا : بعد ثورة ١٥ مايو سنة ١٩٧١ :

تعد هذه المرحلة بمثابة العصر الذهبى للتأمين الاجتماعى فى مصر فقد نص فى الدستور الدائم على مسئولية الدولة عن كفالة خدمات التأمين الاجتماعى بما فى ذلك التأمين الصحى لكافة أفراد الشعب وليس فقط العاملين وأنشئت وزارة للتأمينات لتولى هذه المهمة القومية ، وقامت استراتيجية التأمين على أساس التأمين الفعلى المباشر الممول باشتراكات على كافة القادرين على الكسب مع امتداد الحماية الى من يعولون .

وقد حددت المقومات الأساسية التى تحكم استراتيجية التأمينات فى هذه المرحلة بما يلى :

- استصدار التشريعات التأمينية المتكاملة بما يتناسب مع طبيعة وظروف الشرائح التى لم يسبق تغطيتها وبحيث لا يصبح التأمين الاجتماعى مقصورا على طبقة العمال .

- المراجعة المستمرة للتشريعات التأمينية الفعلية على جميع الخاضعين لأنظمة التأمين الاجتماعى .

- تطوير الخدمات التأمينية فى كافة مراحلها وتبسيط الاجراءات .

- المشاركة الفعالة فى تمويل خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بتمويل قطاع التأمينات لمشروعات التنمية .

- قيام بنك ناصر الاجتماعى بمهمة التكامل مع أجهزة التأمينات .

وفى إطار هذه الاستراتيجية صدر العديد من التشريعات ، من أهمها :

١- قانون التأمين الاجتماعى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ :

حل محل أربعة عشر تشريعا ، ووحد الحقوق والمزايا التامينية لجميع العاملين بالجهاز الإدارى للدولة والقطاعين العام والخاص وكفل تامينات الشيخوخة والعجز والوفاة ، وإصابات العمل ، والمرض ، والبطالة ، والرعاية الاجتماعية لأصحاب المعاشات . وقد عدل وطور بالقوانين ٢٥ لسنة ١٩٧٧ ، ٣٢ لسنة ١٩٧٨ ، ٩٣ لسنة ١٩٨٠ .

٢ - قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة رقم ٩٠ لسنة ١٩٧٥ :

حل محل ثمانية تشريعات سابقة وأضاف العديد من المزايا والحقوق لجميع العاملين بالقوات المسلحة ونسق مع القواعد المعمول بها وفقا للقانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ .

٣- قانون التأمين الاجتماعى على أصحاب الأعمال ومن فى حكمهم رقم ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ :

حل محل القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧٣ ويكفل تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة فقط مع امكان اخضاع المؤمن عليهم لباقى فروع التأمينات .

٤- قانون التأمين الاجتماعى للعاملين المصريين فى الخارج رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٨ :

حل محل القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٤ ويشمل اختياريا العاملين بالخارج غير المؤمن عليهم ويغطى تأمين الشيخوخة والعجز وجانبا من اصابات العمل .

٥- قانون نظام التامين الاجتماعى الشامل رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠ :

حل محل القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٧٥ وشمل بأحكامه الطوائف الكادحة مثل العمال المؤقتين والموسميين وصغار الملاك وحائزى الأراضى الزراعية ويقوم على أسلوب التمويل غير المباشر مع مشاركة المؤمن عليه فى التمويل بصورة رمزية . ويغطى التأمين الشامل تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة مع إمكان اخضاع المؤمن عليهم لباقى فروع التأمينات ، وهذا التأمين يمثل التجسيد الحقيقى للتكافل الاجتماعى

المزدوج ، كما انه بمثابة مرحلة للانتقال بين اللا تأمين والتأمين الاجتماعى بمفهومه العلمى الشامل ، ومن بين الأحكام التى استحدثها هذا القانون الحق فى معاش السادات لمن فاتهم قطار التأمينات .

تقويم المسيرة التأمينية فى مصر :

باستقراء وتحليل التطورات خلال المراحل الثلاث للمسيرة التأمينية فى مصر نجد ان الملامح والسمات الأساسية المميزة لكل مرحلة تتمثل فيما يأتى :

أولا : المرحلة السابقة لقيام ثورة يوليو ١٩٥٢ :

– المعاش أو مكافأة ترك الخدمة منحة ، وليس حقا مستمدا من الدستور .

– اقتصار نطاق السريان على طوائف محددة .

– تأمين للمعاش فى بعض الحالات ، وفى غالبية الأحوال نظام لمكافأة ترك الخدمة .

– الاعتماد المباشر على امكانات موازنة الدولة ، وتحمل أصحاب الأعمال بالحقوق المترتبة على تأمين اصابات العمل .

ثانيا : المرحلة التالية لقيام ثورة يوليو ١٩٥٢ :

– بدء الاتجاه الى تبنى أنظمة للتأمين الاجتماعى بدلا من أنظمة للمعاشات .

– الاتجاه بالتأمين من مرحلة المنحة الى مرحلة الحق وتكافؤ الفرص .

– خضوع القوى العاملة (حكومى / عام / خاص) للتأمين الاجتماعى .

– بدء نظام صناديق التأمين الاجتماعى ذات الذمة المالية المستقلة عن الموازنة العامة للدولة .

– التحول من نظام مكافآت ترك الخدمة الى نظام المعاش .

ثالثا : المرحلة التالية لثورة ١٥ مايو ١٩٧١ :

– تعميق وتطوير واستحداث لأنظمة التأمين الاجتماعى .

– التأمين الاجتماعى حق يكفله الدستور لكافة افراد الشعب .

– التأمين الاجتماعى إلزامى بالنسبة لكافة القادرين على الكسب .

– الأصل المعاش ، والاستثناء هو الحصول على تعويض الدفعة الواحدة .

– توسيع قاعدة المستفيدين من التأمينات من خلال معاش السادات .

– الاتجاه الى توحيد الحقوق والمزايا والالتزامات والأحكام بين أنظمة التأمين المختلفة .

– الرعاية الخاصة للطوائف ذات الدخول المحدودة التى تأكدت برفع الحد الادنى للمعاش ست مرات .

مستقبل التأمين الاجتماعى
فى مصر حتى عام ٢٠٠٠

المبادئ والمقومات الاساسية لنظام التأمين الاجتماعى المصرى :

تبلورت المقومات الأساسية التى تحكم العمل التأمينى المصرى – كمحصلة للممارسة الفعلية – فى المبادئ الاتية :

– خدمات التأمين الاجتماعى بفروعه التقليدية حق دستورى مكفول لكافة أفراد الشعب .

– النظام التأمينى قوامه التكافل الاجتماعى المزدوج والتوافق التلقائى بين المصالح الفردية ومصلحة الجماعة .

– النظام التأمينى اجبارى وملزم لصالح المواطن والمجتمع .

– قومية النظام التأمينى بمعنى قيام الدولة من خلال الأجهزة المختصة بمباشرة تنفيذه .

– الأخذ بأسلوب تأمين العائل وامتداد الحماية التأمينية لمن يعول .

– استقلالية صناديق التأمين الاجتماعى وقيام التمويل على أساس الاشتراكات المحصلة من الأطراف الثلاثة (أصحاب الأعمال – المؤمن عليهم – الدولة) .

– اتباع أسلوب التراكم فى مواجهة النظام لالتزاماته قبل المجتمع

التأمينى .

– ضمان استمرارية الدخل المناسب للمؤمن عليه فى حالة تحقق احد المخاطر المؤمن منها .

– المحافظة قدر المستطاع على الدخل الحقيقى لأصحاب المعاشات بالنظر فى مستوى المعاشات دوريا .

– القيام بدور فعال لدعم الاقتصاد القومى من خلال توظيف المدخرات الاجبارية المتولدة سنويا .

قضايا تأمينية للمناقشة :

وهناك قضايا تأمينية يكمل بعضها بعضا – تحتاج الى مناقشة للوصول الى حلول لها . وهذه الحلول مع المبادئ والأسس السالف ذكرها تكون استراتيجية العمل التأمينى فى مصر حتى عام ٢٠٠٠ .

وفيما يلى هذه القضايا والحلول المقترحة :

– التغطية التأمينية الشاملة :

يكفل القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ حلقات التأمين الاجتماعى الخمس (تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة – تأمين إصابة العمل – تأمين المرض – تأمين البطالة – تأمين تكريم اصحاب المعاشات) ، الا أن باقى الأنظمة لا تغطى سوى تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة برغم انها قد تضمنت بين أحكامها الحق فى إخضاع المؤمن عليهم لباقى فروع التأمينات . لذا فمن المناسب امتداد كافة حلقات التأمين الاجتماعى الخمس لتشمل جميع المؤمن عليهم على مستوى كافة النظم التأمينية وتوحيد جميع الأنظمة فى تشريع واحد .

– مستقبل التأمين الاجتماعى الشامل :

نظام التأمين الاجتماعى الشامل يمثل مرحلة الانتقال بطائفة محدودى الدخل الى نوع من التأمين الاجتماعى الممول أساسا بطريقة غير مباشرة مع المشاركة الرمزية من قبل المؤمن عليهم ، بحيث يعقب ذلك إخضاعهم لنظام التأمين الاجتماعى إما بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ أو بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ . ولما كان المعاش الموحد فى هذا النظام عشرة جنيهات – وهو لا يحقق فعالية التأمين الاجتماعى – فانه من المناسب أن يعاد النظر فيه أولا بأول فى ضوء المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية تأكيدا لفعاليته .

– التأمين الصحى :

وهو فرع من التأمين الاجتماعى ، ويشمل – إلى جانب العلاج – مزايا منها :

× صرف تعويض الاجر خلال فترة العجز المؤقت عن العمل .

× صرف مصروفات الانتقال وبدلات الإقامة خلال فترة العلاج .

× الحصول على خدمات التأهيل الطبى والمهنى .

وهذا التأمين يصاحب المؤمن عليه من بدء حياته العملية أو الوظيفية حتى وفاته ، وعدد المستفيدين منه مازال محدودا ، لذلك فمن المناسب مد خدمات التأمين الصحى الى العاملين بكافة الأنظمة التأمينية ثم الى اسرهم .

– التناسب بين الحقوق والالتزامات :

سلامة المراكز المالية لصناديق التأمين الاجتماعى تستلزم ان تتناسب الحقوق المكفولة للمؤمن عليهم مع التزاماتهم وأصحاب الأعمال وما تساهم به الدولة ، لذلك كان من الضرورى الا تستحدث حقوق جديدة من غير تدبير موارد تغطى أعباء هذه الحقوق ، مع مراعاة تكافؤ الفرص والمساواة بين المؤمن عليهم .

– أجور الاشتراك فى التأمين :

× مازالت أجور الاشتراك فى نظام التأمين الاجتماعى تقل عن الأجور الحقيقية بسبب ظاهرة التهرب فى بعض منشآت القطاع الخاص ، أو لعدم صدور بعض القرارات المنفذة لأحكام قانون التامين الاجتماعى ، ولماكانت الحقوق التأمينية ترتبط بأجر الاشتراك فى التأمين ومحافظة على استمرارية الدخل عند تحقق أحد المخاطر المؤمن منها ، فانه من الضرورى العمل على تماثل أجر الاشتراك مع الدخل النقدى الدورى الشامل لاستمرارية الدخل عند تحقق أحد المخاطر المؤمن منها .

× اعتبار ظاهرة التهرب من أنظمة التأمين الاجتماعى من القضايا القومية التى تتطلب تضافر الجهود للقضاء عليها .

× استصدار القرارات التى تكفل اخضاع الدخل الدورى الشامل للتأمين الاجتماعى .

– الحد الأدنى والحد الأقصى للمعاش :

اهتمت الدولة باصحاب الحد الأدنى من المعاشات ، فرفعته من ٣,٦٠ جنيه الى ١٧ جنيه والأمر يتطلب النظر فى هذا المستوى بصفة دائمة ليكون معادلا للحد الادنى للاجور . من ناحية أخرى حدد قانون التأمين الاجتماعى الحد الأقصى لأجر الاشتراك فى التأمين بمبلغ ٢٥٠٠ جنيه الا أنه طرأت متغيرات بسبب التضخم والانفتاح الاقتصادى علاوة على اطلاق الحوافز والأجور مما يستدعى اعادة النظر فى الحد الأقصى لأجر الاشتراك فى التامين وبالتالى الحد الأقصى للمعاش مع المحافظة الكاملة على التوازن المالى لصناديق التأمين الاجتماعى .

– فعالية التأمين الاجتماعى بالنسبة لبعض الطوائف :

تلجأ أجهزة التأمينات فى التأمين على بعض الطوائف التى تتصف بكثرة التنقل بين عمل وآخر الى تحقيق اشتراكات التأمين من المنبع أو عند التقدم للحصول على ترخيص على أساس أجور اشتراك حتمية تقل عن الأجور الفعلية ، والأمر يقتضى – تحقيقا لفعالية التأمين الاجتماعى – تنظيم تشغيل هذه الطوائف وتطبيق أسلوب التأمين النمطى عليها .

– أسلوب تقديم الخدمات التأمينية للمواطنين ومقتضيات التطوير :

اهتمت أجهزة التأمينات فى المرحلة الماضية بالكم لتحقيق التغطية الكاملة لكافة القادرين على الكسب . ومع امتداد مظلة التأمينات الاجتماعية بصفة مستمرة وتزايد أعداد المتعاملين ، وعملا على توصيل الحقوق التأمينية لمستحقيها فى سهولة – أصبح لزاما الاهتمام بالكيف ايضا عن طريق :

× تحقيق الانتشار الميدانى وصولا الى مستوى القرية .

× توسيع منافذ الصرف تلافيا لظاهرة التزاحم القائمة .

× التوسع فى استخدام الإمكانات الحديثة لتيسير التعامل مع الأعداد المتزايدة .

× قيام بنك للمعلومات مع نظام متكامل لها تلافيا لاحتمالات ازدواج التأمين وتكرار الصرف مع تبنى الرقم القومى لكل مواطن .

– توظيف المخصصات الفنية :

تلتزم صناديق التأمين الاجتماعى بإقراض المخصصات السنوية الى الخزانة العامة ثم صندوق الاستثمار ثم صندوق استثمار الودائع والتأمينات ثم بنك الاستثمار القومى مقابل فائدة بدأت بـ ٥ ، ٣٪ وانتهت فى اول يوليو ١٩٨٠ بواقع ٦ ٪ ، وهو يقل ٥٠ ٪ عن سعر الفائدة المعلن ، عنها ولما كان ريع الاستثمار يعتبر أحد مصادر التمويل ومنعا لتناقص القيمة الحقيقية للاحتياطات الفنية ، فان الأمر يستوجب :

× النظر فى رفع معدل عائد الاستثمار .

× اتباع سياسة المزج بين أسلوبى الاستثمار الموجه والاستثمار المباشر ليتسنى اختيار قنوات الاستثمار التى تخدم المستفيدين فى مشروعات يثبت جدواها الاقتصادية .

– التضخم وأثره على المعاشات :

يجيز نظام التأمين الاجتماعى زيادة المعاشات بنسبة يحددها رئيس الجمهورية وذلك مرهون بوجود فائض فى صناديق التأمين ، وغالبا ما يتعذر وجود الفائض ولذلك فانه من المناسب توفير إمكان التحرك لنظام التأمين الاجتماعى حتى يوائم بين المعاشات والأسعار بتدبير الموارد اللازمة ومنها زيادة ريع الاستثمار بعد رفع معدل الفائدة الذى يجب ان يكون متحركا ومناسبا او ان يطبق سعر الفائدة السارى على المدخرات الاختيارية فى مقابل تحمل الصندوق بكافة الالتزامات والحقوق للمؤمن عليهم .

– تعدد المستحقين :

توسع نظام التأمين الاجتماعى فى المستحقين فى المعاش ، وكفل

رد المعاش الذى يقطع الى باقى المستحقين فى أكثر الأحوال ، ومع امتداد الحماية التأمينية وفقا لمبدأ تأمين العائل ، فإن مفهوم الأسرة التأمينية سوف يكون مقصورا على الزوجة والأبناء ، ولهذا أثره المباشر على العملية الإدارية .

– استبدال المعاشات :

يتعارض هذا النظام مع أحكام الشريعة الاسلامية الغراء ، ومع مبادئ وأهداف التأمين الاجتماعى ولذلك فانه من المناسب الغاؤه . على أن يقوم بنك ناصر بمهمة الإقراض الاجتماعى بلا عائد .

– المعاشات الاستثنائية :

مع شمول مظلة التأمينات الاجتماعية لكافة أفراد الشعب ، فان المعاشات الاستثنائية التى تتحملها الخزانة العامة ستقتصر على من أدى خدمات جليلة للبلاد ، او لأسرة من يتوفى منهم ، أو لأسرة من يتوفى فى حادث يعتبر من الكوارث العامة .

– تكريم اصحاب المعاشات :

استحدث القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ تأمين الرعاية الاجتماعية لأصحاب المعاشات التى تتمثل فى الإقامة الاختيارية بدور الرعاية الاجتماعية ، والتمتع بتخفيضات فى تعريفة المواصلات العامة ونفقات الإقامة بالمستشفيات وأسعار الدخول فى النوادى والمتاحف والمعارض وقد تمت فى هذا المجال طفرات كبيرة وعلى الأخص بالنسبة لإقامة دور الرعاية ، وللتخفيضات . ومن المناسب التوسع فى إقامة دور الرعاية الاجتماعية على مستوى الجمهورية ، وان تزداد المزايا والتيسيرات مستقبلا بما لا يخل بالمراكز المالية كصناديق التأمين الاجتماعى .

– التنسيق بين الأجهزة التأمينية :

يعتبر رسم السياسة التأمينية والتخطيط للعمل التامينى والتنسيق بين الأجهزة القائمة بتنفيذ قوانين التأمين الاجتماعى او ذات الصلة المباشرة بالعمل التأمينى – أمورا هامة تتحقق عن طريق مجلس أعلى للتأمين الاجتماعى تمثل فيه كافة الجهات المعنية .

التوصيات

فى ضوء الدراسة السابقة وما دار بالمجلس من مناقشات وآراء يوصى بالآتى :

* مد كافة حلقات التأمين الاجتماعى الخمس (تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة – تأمين اصابة العمل – تأمين المرض – تأمين البطالة – تأمين تكريم اصحاب المعاشات) لتشمل جميع المؤمن عليهم على مستوى كافة النظم التأمينية وتوحيد جميع الأنظمة فى تشريع واحد .

* إعادة النظر فى المعاش الموحد فى التأمين الاجتماعى الشامل أولا بأول فى ضوء المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية تأكيدا لفعاليته بالنسبة للخاضعين له .

* مد خدمات التأمين الصحى – الذى يصاحب المؤمن عليه من بدء حياته العملية الوظيفية حتى وفاته – الى جميع العاملين بكافة الأنظمة التأمينية ثم الى أسرهم .

* عدم استحداث حقوق أو مزايا جديدة للمؤمن عليهم بدون تدبير موارد تغطى أعباء هذه الحقوق ، مع مراعاة تكافؤ الفرص والمساواة بين المؤمن عليهم .

* العمل على تماثل أجر الاشتراك مع الدخل النقدى الدورى الشامل وضمانا لاستمرارية الدخل للمؤمن عليه ، عن طريق :

– اعتبار ظاهرة التهرب من أنظمة التأمين الاجتماعى من القضايا القومية التى تتطلب تضافر الجهود للقضاء عليها .

– استصدار القرارات التى تكفل إخضاع الدخل الدورى الشامل للتأمين الاجتماعى .

* النظر بصفة دائمة فى الحد الأدنى للمعاش ليكون معادلا للحد الأدنى للأجور ، وإعادة النظر كذلك فى أجر الاشتراك فى التأمين وبالتالى الحد الأقصى للمعاش ، على ضوء ما يطرأ من متغيرات ، مع المحافظة الكاملة على التوازن المالى لصناديق التأمين الاجتماعى .

* تنظيم تشغيل الطوائف التى تتصف بكثرة التنقل بين عمل وآخر

وتطبيق أسلوب التأمين النمطى عليها ، تحقيقا لفاعلية التأمين الاجتماعى بالنسبة لهذه الطوائف .

* وجوب اهتمام أجهزة التأمينات بالكيف وذلك بالعمل على توصيل الحقوق التأمينية لمستحقيها فى سهولة ويسر ، عن طريق :

– تحقيق الانتشار الميدانى لأجهزة التأمينات وصولا الى مستوى القرية .

– توسيع منافذ الصرف تلافيا لظاهرة التزاحم القائمة .

– التوسع فى استخدام الإمكانات الآلية الحديثة لتيسير التعامل مع الأعداد المتزايدة .

– قيام بنك للمعلومات مع نظام متكامل لها ، تلافيا لاحتمالات ازدواج التأمين وتكرار الصرف مع تبنى الرقم القومى لكل مواطن .

* تلافيا لتناقص القيمة الحقيقية للاحتياطيات الفنية وحفاظا على ريع الاستثمار الذى يعتبر أحد مصادر التمويل يلزم :

– النظر فى رفع معدل عائد الاستثمار .

– اتباع سياسة المزج بين أسلوبى الاستثمار الموجه والاستثمار المباشر ليتسنى لهيئتى التأمين الاجتماعى اختيار قنوات الاستثمار التى تخدم المستفيدين فى مشروعات يثبت جدواها .

* توفير امكان التحرك لنظام التأمين الاجتماعى حتى يوائم بين المعاشات والأسعار بتدبير الموارد اللازمة ومنها زيادة رفع الاستثمار بعد رفع معدل الفائدة الذى يجب ان يكون متحركا ومناسبا ، أو أن يطبق سعر الفائدة السارى على المدخرات الاختيارية ، فى مقابل تحمل الصندوق لكافة الالتزامات والحقوق للمؤمن عليهم .

* اقتصار مفهوم الأسرة على الزوجة والأولاد فى المستقبل ، وذلك بعد امتداد الحماية التأمينية ، وفقا لمبدأ تأمين العائل ، وهو أمر له أثره المباشر على العملية الادارية .

* النظر فى إلغاء نظام استبدال المعاشات لتعارضه مع مبادئ واهداف التأمين الاجتماعى ، على أن يقوم بنك ناصر بمهمة الإقراض الاجتماعى بلا عائد .

* اقتصار المعاشات الاستثنائية التى تتحملها الخزانة العامة على من أدى خدمات جليلة للبلاد او لأسرة من يتوفى منهم أو لأسرة من يتوفى فى كارثة عامة ، وذلك بعد شمول مظلة التأمينات الاجتماعية لكافة افراد الشعب .

* التوسع فى اقامة دور الرعاية الاجتماعية لاصحاب المعاشات على مستوى الجمهورية ، والعمل على تزايد المزايا والتيسيرات لهم بما لايخل بالمراكز المالية لصناديق التأمين الاجتماعى .

* تشكيل مجلس أعلى للتأمين الاجتماعى تكون مهمته رسم السياسة التأمينية والتخطيط للعمل التأمينى والتنسيق بين الأجهزة القائمة بتنفيـذه ، او ذات الصلة المباشرة به .

الدورة الثانية ١٩٨١ – ١٩٨٢

الخطوط العامة لاستراتيجية الخدمات والتنمية الاجتماعية

تهدف التنمية الاقتصادية الى زيادة الانتاج واستغلال الموارد المتاحة استغلالا مثمرا لزيادة ثروة المجتمع ونمو موارده المادية . والتنمية الاقتصادية لا تقصد لذاتها ولكن لتحقيق اهداف إنسانية وحضارية ، تتمثل بصفة أساسية فى رفع مستوى حياة أفراد المجتمع عن طريق

تيسير الخدمات الاجتماعية فى مختلف شئون حياتهم . حتى أصبح توفير هذه الخدمات والارتفاع بمستواها فى الحياة المعاصرة ، من السمات البارزة لتقدم المجتمعات ورقيها الحضارى .

هذا فضلا عن أن رفع مستوى الحياة ، بإثراء الخدمات الاجتماعية وتوفيرها بالقدر المناسب لتطور المجتمع على نحو يساير التقدم الحضارى لأفراده – يعد من أهم عوامل تماسك البنيان الاجتماعى ، وتقوية العلاقات والروابط بين أفراد المجتمع وطوائفة . فتوفير فرص العمل وتحسين ظروفه ، وتوفير المسكن الملائم وكفاءة المرافق التى لاغنى عنها فى المجتمع الحديث ، وإشاعة أسباب الأمن والعدالة ، ونشر الرعاية الصحية والخدمات التعليمية ، بالاضافة الى كفاءة النظام الإدارى الذى يديرها وفاعليته – كلها عوامل أساسية لبث شعور الاطمئنان والولاء فى المجتمع ولاستئصال اسباب التوتر والتذمر ، مما يحقق سلامة المجتمع وأمنه .

ومن هنا كانت تنمية الخدمات الاجتماعية ومرافق المجتمع الأساسية من أهم الوظائف التى تضطلع بها الدولة وتوليها أهمية كبرى فى المجتمع المعاصر ، الذى يعتبر تنمية الخدمات الاجتماعية ومرافقها الحيوية هدفا حضاريا وانسانيا ، يؤثر فى سلوك الأفراد وأسلوب حياتهم ويحدد الغايات التى يستهدفونها .

وتحتاج التنمية الاجتماعية بمرافقها المختلفة الى رسم استراتيجية عامة تتحرك خلالها التنمية – تبدأ بتحديد الأولويات الملحة التى تؤثر على الأمن الاجتماعى والمبادئ والقيم السائدة فى المجتمع ، كما تتطلب نظرة متكاملة لجوانب هذا القطاع الهام الذى يرتبط بسلامة المجتمع وتقدمه الحضارى .

كذلك يحتاج تنفيذ هذه الاستراتيجية الى المشاركة الجماعية لتحقيق أهدافها ، فتلتقى جهود الأفراد والمؤسسات المعنية بجهود الدولة كما يتلقى جهد الوحدات المحلية بالجهد القومى فى عمل مشترك يؤدى فى النهاية إلى تحقيق الأهداف المرجوة من التنمية الاجتماعية ومرافقها .

وفى ظل الظروف السائدة فى مجتمعنا المعاصر يمكن تحديد الأولويات الأساسية لاستراتيجية التنمية الاجتماعية فيما يأتى :

- كفاءة وفاعلية النظام الادارى والتنمية الادارية .
- العمل وتوفير فرصه وتحسين ظروفه .
- كفاءة وتنمية الوحدات الاقليمية والمحلية .
- الاسكان والتعمير والمرافق العامة
- الرعاية الصحية .
- العدالة والتشريع .
- الرعاية الاجتماعية .
- رعاية الشباب .

ونتناول فيما يلى الخطوط الرئيسية لاستراتيجية العمل فى كل قطاع من هذه القطاعات :

النظام الإدارى والتنمية الإدارية

تعتبر التنمية الإدارية مدخلا لتحقيق التنمية الشاملة ، باعتبار مسئولية الجهاز الادارى عن وضع البرامج والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتوجيهها ومراقبة استخدامها .

وتتوقف كفاءة هذا الجهاز – ليكون أداة إحداث تغيير يتوافق مع أهداف المجتمع على إطلاق قدرته وتحريره من المعوقات التى تحد من فاعليته .

ومن هنا يمثل تحديد المشكلات الإدارية والعوامل المؤثرة فى حركة التنمية – المعاونة منها والمعوقة – البداية لتطوير الإدارة من خلال استراتيجية تحدد أهداف التطوير وترسم الأدوار والمراحل اللازمة لتحقيقه .

وفى سبيل الوصول الى ما تقدم فان من أبرز المسائل الجديرة بالنظر ما يأتى :

- مراجعة التنظيم العام للدولة ومشكلاته ، وفق منهج علمى يأخذ فى الاعتبار النظرة الكلية لأهداف الجهاز الإدارى على المستويين المركزى

والمحلى ، بهدف وضع تنظيم شامل يصدر به تشريع يلزم كافة السلطـــات .

– أن توفر السياسة الإدارية الاستقرار للهياكل التنظيمية ، والذى لا يخل فى نفس الوقت بمقتضيات المرونة من خلال تحديد عدد الوزارات والاجهزة التنفيذية واهداف كل منها .

– معالجة ظاهرة تعدد الأجهزة الرئيسية والمستويات التنظيمية الوسيطة ، ووضع الحدود والضوابط بين الوحدات الإدارية المختلفة على ضوء أهدافها واختصاصاتها ، بما يكفل عدم تداخل الأدوار التنظيمية وازدواج الاختصاصات .

– تركيز المسئوليات التخطيطية فى الوزارات المركزية دون الوحدات الادارية الأخرى « المصالح والهيئات وغيرها » ، وبحيث يقتصر دورها على ممارسة هذه المسئوليات .

– إعطاء أولوية لتبسيط الاجراءات فى الوحدات الادارية المختلفة وفق جدول زمنى ملزم .

– إجراء حصر دقيق للقوى العاملة على المستوى القومى ، وتحليل مستويات القدرة والمهارة ونوعيات التخصص ومصادر التكوين ودرجة الاستخدام ، ونسبة البطالة الحقيقية والمقنعة وأماكن تركزها ، وإعادة توزيع العمالة بين اجهزة الدولة ، خاصة بين الوزارات والأجهزة المركزية من ناحية ، وبين وحدات الحكم المحلى من ناحية اخرى .

– وضع سياسة قومية للإعداد والتدريب تحقق توفير القوى العاملة المطلوبة بمواصفاتها الدقيقة ، لخدمة أهداف التنمية ، وتلبية متطلبات العمل بالخارج .

العمل والقوى العاملة

ان تعميق الجانب الاجتماعى فى الاستراتيجية الشاملة يبرز أهمية الدور الذى يقوم به الانسان فى بناء المجتمع الجديد ، وكلما زادت العناية بقوة العمل المنتجة ورفع مستوى مهارتها وكفايتها وقدرتها على الابتكار زاد الانتاج ، وقد أدى إهمال الجانب الاجتماعى فى التنمية الى تفاقم المشكلة السكانية فى مصر ، وزيادة الهجرة من القرية الى المدينة بمعدلات عالية أدت الى انفجار سكانى فى المدن الكبيرة ، وانخفاض مستوى الدخل الحقيقى للفرد ، والى عجز عن تصفية الأمية ومواجهة أخطار الامراض المتوطنة ، والى عدم وجود خطة للعمالة ترتبط بها خطط للتعليم والتدريب .

وتهدف التنمية الاجتماعية الى تنمية الثروة البشرية وزيادة قدرتها على العطاء والعمل ، الأمر الذى يقتضى :

– تطوير نظم وسياسات التعليم والتدريب والبحث العلمى بما يؤدى الى الوفاء باحتياجات المجتمع ، من حيث الكم والكيف فى التخصصات والمهارات المطلوبة ، وبما يكفل التوازن بين الاحتياجات والموارد من القوى العاملة المؤهلة والمدربة فى الأجلين : القصير والبعيد .

– أن يتحقق الاستثمار للموارد البشرية عن طريق تخطيط القوى العاملة داخل الإطار العام لاستراتيجية التنمية بما يحقق الاستغلال الكامل للطاقات البشرية ، وذلك عن طريق : توجيه الأفراد الى مجالات التعليم والتدريب ثم الى الأعمال التى تتناسب مع استعداداتهم الطبيعية وميولهم الخاصة ، مع العمل على صيانة الموارد البشرية بما يكفل الحفاظ على قدرة العامل وانتاجيته لكى يحقق أقصى انتاج ممكن وإتاحة الفرص أمامه للعمل المثمر بالخارج .

كفاءة وتنمية الوحدات الاقليمية والمحلية

يهدف التخطيط الاقليمى الى إيجاد أقاليم متكاملة ذات هياكل اقتصادية وخدمية تمكنها من القيام بعمليات الإنماء الاقتصادى والاجتماعى . كما يهدف نظام الحكم المحلى الى تحقيق كفاءة الادارة عن طريق نقل الصلاحيات والسلطات التنفيذية الى المحليات ، واقتصار مهمة السلطات المركزية على التخطيط والمتابعة . وترتكز كفاءة المحليات فى أداء دورها فى الإدارة والتنمية على سلامة التقسيم الادارى من حيث قيامه على معايير اقتصادية وإدارية صحيحة ، وتوفير الكوادر الفنية والإدارية اللازمة لتنفيذ خطط التنمية الاقليمية والمحلية . غير ان التقسيم

الحالى للوحدات المحلية ونطاق كل منها ، والمعايير التى تم على أساسها التقسيم الى أقاليم اقتصادية لا تحقق الأهداف المرجوة منها . ويستدعى الأمر اتخاذ الاجراءات الآتية :

– إعادة النظر فى الحدود الادارية للمحافظات ، لايجاد نوع من التناسق بينها من حيث : المساحة والهيكل السكانى ، والأنشطة الاقتصادية للموارد المتاحة ، مع الاهتمام بربط طرق النقل والمواصلات الداخلية بين اجزاء المحافظة .

– إعادة النظر فى التقسيم الإقليمى الصادر بالقرار الجمهورى رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ ، الذى تضمن تقسيم الجمهورية الى ثمانية أقاليم تخطيطية ، بحيث يسمح بإضافة أو اقتطاع أجزاء من الأقاليم المختلفة ، بما يضفى عليه قدرا من المرونة فى إعداد الخطط الانمائية ، ويحقق التناسق الداخلى بينها ، ويساهم فى إنجاح التخطيط الاقليمى .

– وضع تصور حضارى شامل للريف المصرى يواجه به القرن الحادى والعشرين ، فى ظل ما يحمله من تحديات تظهر ملامحها فى الأوضاع الحالية لسكان الريف ، يعتمد أساسا على :

× الاستخدام الأمثل للطاقات البشرية الكامنة بعد إعدادها الإعداد اللازم ، لتمكينها من الإسهام الفعال فى رفع مستوى الحياة فى الريف .

× الاستخدام الأمثل للتكنولوجيا الحديثة لتغيير الأوضاع الحالية ، وما يشوبها من سلبيات ، الى أوضاع أفضل اقتصاديا وعمرانيا واجتماعيا فى ضوء عدد السكان المتوقع عام ٢٠٠٠ .

× النهوض بالقرية المصرية عمرانيا واقتصاديا واجتماعيا والوصول بها الى المستوى المناسب للمعيشة من ناحية المسكن الصحى ومياه الشرب والكهرباء والطرق والمواصلات وتحويلها الى قرية منتجة .

الإسكان والتعمير والمرافق العامة

تعتبر قضية الاسكان من أهم القضايا التى تواجه العمل الوطنى فى الوقت الحاضر ، والتى تتطلب حلا سريعا يسد النقص فى عدد الوحدات السكنية ، ويمنع تراكم هذا النقص عاما بعد عام .

وقد بذلت جهود كبيرة لمواجهة هذا الموقف ، خلال السنوات الماضيـــة ، كما صدرت قوانين مختلفة بهدف المشاركة فى حل هذه المشكلة ، بتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر بهدف تنشيط الدور الذى تقوم به الاموال الخاصة لحل هذه المشكلة ، كما قامت الدولة من جانبها ببناء عدد وافر من الوحدات السكنية لمحدودى الدخل .

ومن الواضح أنه بالرغم من كل الجهود التى بذلت فما زالت مشكلة الاسكان تلقى ظلها الذى يحدث آثارا اجتماعية ونفسية واقتصادية على فئات كثيرة من أبناء الشعب ، وخاصة فئات الشباب الذين يتطلعون الى تكوين أسر جديدة تمكنهم من المشاركة فى الحياة الاجتماعية والقومية بأقل قدر من المعاناة .

وتستهدف الاستراتيجية وضع سياسة عاجلة للتغلب على هذه المشكلة يواكبها سياسة طويلة المدى لاعادة توزيع السكان ومواجهة الزيادة السكانية المنتظرة حتى عام ٢٠٠٠ .

وتعتمد السياسة العاجلة على ما يأتى :

– توفير الأساسيات الضرورية لاقامة المبانى والمنشآت السكنية ، وفى مقدمتها اراضى البناء ، ومدها بالمرافق العامة فى اطار تخطيط عمرانى رشيد .

– توفير مواد البناء المختلفة وتيسير الحصول عليها .

– دعم قطاع التشييد والبناء وإعداد العمالة الماهرة اللازمة لهذا القطاع .

– جذب نشاط القطاع الخاص والتعاونى فى إنشاء المساكن .

– التدخل التشريعى لتحقيق التوازن فى العلاقة بين المالك والمستأجر .

وتستهدف الخطة الآجلة ما يأتى :

– وضع سياسة لإعادة توزيع السكان وإنشاء المدن الجديدة اللازمة

لاستيعاب الزيادة السكانية المنتظرة حتى عام ٢٠٠٠ والتى تحتاج الى حوالى مائة مدينة جديدة .

وبالنسبة للتعمير والتجمعات السكنية والمدن الجديدة ، فان الاستراتيجية تهدف الى تحقيق التكامل فى التجمعات السكنية ، باعتبار ان وظيفة التجمع السكانى تنبع من الأنشطة التى يزاولها بما يتاح له من الموارد بكل أنواعها ، لتوفر له أسباب الحياة بكل مقوماتها .

كما تهدف بالنسبة للتشييد إلى : تزويد قطاع المقاولات بالمقومات الضرورية للمحافظة على طاقته وتطويرها ليقوم بالتزاماته وخاصة فى مجال إقامة المبانى الاقتصادية والمتوسطة .

كما تتضمن بالنسبة لتوفير مواد البناء : التأكيد على تنمية القدرة الذاتية المصرية على تدعيم صناعة مواد البناء وإنشاء المصانع اللازمة لانتاج المواد التى تتوافر موارد انتاجها محليا واستحداث مواد جديدة .

اما بالنسبة للمرافق العامة فان الهدف هو : تحقيق سياسة الحفاظ على الطاقات القائمة وتجديدها بما يغطى مختلف الاحتياجات الحالية عن طريق الخطط قصيرة المدى والاحتياجات المستقبلة عن طريق الخطط طويلة الأجل .

الرعاية الصحية

تقوم استراتيجية الرعاية الصحية فى مصر على ثلاثة ابعاد متكاملة هى :

- حياة الانسان المصرى .
- انتشار ظواهر الصحة بين أفراد المجتمع .
- توافر الخدمات الصحية .

وتهدف الى :

× كفالة حق كل مواطن فى الخدمة الصحية ، مع الاهتمام بالصحة الوقائية .

× تطوير وتنسيق نظم العلاج لتحقيق أكبر عائد منها للمواطنين ، فى صورة خدمات فعلية .

× التوسع فى خدمات التأمين الصحى ، حتى يظلل بحمايته جميع المواطنين .

× العناية بالمستشفيات وتحسين خدماتها ، ورفع كفاءة الأداء بالنسبة للأطباء وهيئة التمريض عن طريق التدريب المستمر والمتابعة والرقابة .

× تعميم تجربة العلاج الاقتصادى والتوسع فى إنشاء العيادات الخارجية وأقسام الاستقبال تبعا للكثافة السكانية فى كل حى أو منطقة .

وتمثل الخدمات الوقائية معادلة استثمارية مربحة اذا نظرنا اليها من واقع التكلفة والعائد ، كما تمثل خدمات الطوارئ فى الرعاية الطبية العاجلة ركيزة هامة نظرا لحساسيتها البالغة وما طرأ على مفهومها من متغيرات نتيجة للاستخدامات الحديثة للتكنولوجيا الطبية .

كذلك يتأكد الدور الهام الذى يجب ان تؤديه شبكة الرعاية الصحية الاولية – باعتبارها العمود الفقرى للخدمة الصحية الأساسية للمواطنين .

كما تبرز حتمية المعالجة الجادة للمشكلة السكانية من خلال المدخل الصحى ومكافحة الأمراض المتوطنة ، وتدعيم إمكانات قطاع الدواء ، وتوفير الرصيد الاستراتيجى من الدم ومشتقاته ، ثم وضع نظام شامل يضمن ايجاد التكامل بين المستويات المختلفة للخدمة الصحية بدءا بالمارس العام وحتى أعلى درجات الخدمة التخصصية ، ويكفل التنسيق بين الخدمات العلاجية بأنواعها المختلفة لتتكون محصلة ذات مضمون اقتصادى من جملة الخدمات التى يقدمها القطاع الحكومى والقطاع العام والقطاع التأمينى والقطاع الخاص ، مع تجنب ازدواج الخدمات المتشابهة .

العدالة والتشريع

تراكمت على مدى سنين طويلة عوامل مختلفة أدت الى بطء اجراءات تحقيق العدالة ، ومن بين هذه العوامل : غياب السياسة التى تضع الخطوط الأساسية الثابتة لمواجهة احتمالات المستقبل وتوقعاته ، وتأخذ

فى اعتبارها تطوير وتجديد وسائل العمل فى الجهاز القضائى ، والأخذ بما وصل اليه العلم من تقدم . فكان من الطبيعى إزاء ذلك - ومع النمو المطرد فى حجم العمل - ان قصرت جهود أجهزة العدالة عن مواجهة القضايا والمنازعات المتزايدة ، وبرزت الى الوجود مشكلة تأخر الفصل فى هذه القضايا والمنازعات .

ومن ثم ينبغى وضع سياسة قضائية مستقبلية للنهوض بخدمات العدالة ، والوصول بها الى أعلى مستويات القدرة والكفاية ، لتحقيق عدالة سريعة ناجزة ميسرة لكافة المواطنين . على أن تتسم هذه السياسة بالثبات والاستقرار ، وعلى أن تتناول هذه السياسة على وجه الخصوص :

- تطوير نصوص القوانين والتشريعات - وخاصة التشريعات الأساسية - بحيث تعبر عن واقع المجتمع وأوضاعه المتطورة .

- تيسير اجراءات التقاضى ، وتبسيط اجراءات الشهر العقارى والسجل العينى .

- دعم الكفاية العلمية والعددية لرجال القضاء ومعاونيهم .

- العناية بدور المحاكم وتطوير وسائل العمل بها ، والنظر فى انشاء دور جديدة ، اذ ان معظمها قد وصل الى درجة كبيرة من التهدم والقدم .

الرعاية الاجتماعية

تمثل الرعاية الاجتماعية للمواطنين - على اختلاف فئاتهم وشرائحهم الاجتماعية - بعدا أساسيا لعملية التنمية الاجتماعية . وهى تتطلب عملا اجتماعيا مستمرا لتحسين نوعية هذه الفئات والشرائح ودعم مشاركتها فى التنمية .

ولابد من النظر الى العمل الاجتماعى بمفهوم معاصر باعتباره أداة رئيسية من أدوات التنمية القومية ، بحيث يصبح مجالا هاما من مجالات الاستثمار ، يتمثل فى إعادة تشكيل القوى البشرية بما يمكنها من الالتحام بالموارد والتعامل مع التكنولوجيا الحديثة باقتدار ، فى اطار من القيم الصحيحة والمبادئ القويمة والتراث الحضارى للمجتمع المصرى .

ومن أهم المجالات التى تشملها استراتيجية الرعاية الاجتماعية فى مصر :

- رعاية الأسرة والطفولة بما تتضمنه من تشريعات وبرامج لاستقرار الأسرة وحمايتها .

- إنشاء مؤسسات المغتربين والمغتربات والمسنين ودور الحضانة ومؤسسات الإيواء .

- مشروعات الخدمات الاجتماعية المتكاملة ، ورعاية الأحداث ومؤسسات الايداع ورعاية المعوقين والمسجونين وأسرهم ورعاية المحتاجين عن طريق الضمان الاجتماعى ومراكز رعاية المدمنين والمراكز الاجتماعية .

وفى مجال الرعاية الاجتماعية تبرز التأمينات والمعاشات كأداة رئيسية لتوفير الاطمئنان بالنسبة للمستقبل للانسان المصرى ، انطلاقا من أهمية التكافل الاجتماعى وما يغرسه من مقومات العدل والسلام الاجتماعى بما يوفره من رعاية للفرد وللأسرة . ويتحقق هذا التكافل عن طريق نشر مظلة التأمينات الاجتماعية لتشمل كافة المواطنين ، والمراجعة المستمرة للتشريعات التأمينية بهدف تطويرها وفقا لما ينشأ من متغيرات اقتصادية وما يتكشف من ثغرات فى أثناء التنفيذ ، وما يستحدث من تيسيرات أو مزايا لصالح المؤمن عليهم وأصحاب المعاشات .

رعاية الشباب

الشباب هو عصب الأمة وعدتها فى مواجهة التحديات لذلك فان رعايتهم وتربيتهم على المشاركة الفعالة فى بناء المجتمع ضرورة فى هذه المرحلة الحاسمة .

ويجب أن يرتكز إعداد الشباب منذ الطفولة على المبادئ والقيم التى

ترسخ فى نفوسهم الايمان بالله والارتباط بالوطن والتسلح بالقدرة الجسمية والعقلية التى تساعدهم على مواجهة الحياة ، وتمكنهم من البذل والعطاء والمساهمة الواعية فى تحقيق الأهداف الوطنية . وهو أمر يقتضى :

– وضع سياسة عامة لرعاية النشء والشباب فى مراحل العمر المختلفة وفى مختلف القطاعات على وجه يكفل التنسيق والتكامل بين كافة الانشطة والخدمات الشبابية .

– الاهتمام بتربية الشباب رياضيا ، عن طريق البرامج المناسبة لجميع مراحل العمر ، وفقا للأسس العلمية المتعارف عليها ، بهدف تكامل شخصية الشباب فى النواحى الصحية والنفسية والاجتماعية والروحية ، بما يمكنهم من المشاركة الايجابية فى تحمل مسئوليات الحاضر ، ومواجهة تحديات المستقبل ، والمساهمة الايجابية فى بناء المجتمع العصرى فى إطار حركة شبابية تحتوى كل الشباب القادر على العطاء .

اتجاهات ومبادئ عامة لاستراتيجية الخدمات والتنمية الاجتماعية

وفى مجال التخطيط والتنفيذ لاستراتيجية الخدمات والتنمية الاجتماعية تبرز الاتجاهات والمبادئ التالية :

* مواجهة المشكلات الملحة بالحلول الفورية الكفيلة برفع المعاناة عن الجماهير .

* تحقيق الأهداف بعيدة المدى من خلال رصد علمى دقيق لآمال الجماهير وتطلعاتها فى نطاق الرؤية للمتغيرات المحلية والعالمية .

* أن التنمية الاقتصادية لا يمكن ان تنطلق إلا إذا سايرتها التنمية الاجتماعية بمعدلات متكافئة .

ومن ثم تبرز أهمية التوازن والترابط بين تنمية الموارد الطبيعية وتنمية الموارد البشرية .

* أن الانسان هو صانع التنمية ، وهو فى الوقت نفسه هدفها وغايتها .

ومن ثم فان خطة الخدمات والتنمية الاجتماعية هى نقطة البدء فى كل تخطيط للتنمية الشاملة .

* أن التقدم المادى مع أهميته لا يكفى وحده للنهوض بالانسان وتطوير حياته .

ومن ثم فلا بد من الاهتمام بجميع الجوانب التى تساهم فى تكوينه ورعايته ورفاهيته .

* أن توفير الخدمات وتطويعها للحفاظ على حياة المواطن وحقوقه يزيد من استعداده وقدراته على البذل والعطاء .

ومن ثم يعتبر الانفاق على الخدمات استثمارا ذا عائد مجز على المدى القريب والبعيد .

* أن ترتيب الأولويات مدخل لنجاح التخطيط ، وان اعتماده على النظرة العلمية يقتضى تقديم الخدمات البنائية والوقائية على الخدمات العلاجية .

* ان التخطيط البيئى ضرورى ولازم ، وأن نجاحه باشتماله على معظم نواحى الحياة ، سواء النواحى الخاصة بالثروات القومية الحاضرة والمستقبلة أو النواحى الخاصة بالمرافق العامة .

* أن نجاح التخطيط على المستوى القومى يستدعى ان يشمل ضمن إطاره دورا محددا واضحا للتخطيط الاقليمى ، فى نطاق إحداث التوازن بين الريف والحضر : حقوقا وواجبات ، وخدمات وانتاجا .

* ان مواجهة مشكلة التزايد المستمر فى عدد السكان لم تعد تناسبها الحلول المؤقتة وتحتاج الى حلول سريعة وحاسمة .

استراتيجية رعاية المسنين

الرعاية الاجتماعية لكبار السن ضرورة من ضرورات المجتمع فى العصر الحديث ، ومن الحقوق الأساسية التى تنص دساتير معظم الدول المتقدمة على كفالتها لكل مواطن بلغ سن الشيخوخة لتهيئة المناخ المناسب الذى يحقق له الراحة النفسية فى هذه السن المتقدمة ، ومن هنا تمثل الرعاية الاجتماعية فى هذا المجال جانبا هاما من الاستراتيجية الاجتماعية للدولة .

ويعتبر تخصيص هيئة الأمم المتحدة عام ١٩٨٢ للمسنين ، اعلانا عالميا بأهمية رعايتهم وحثا للحكومات والهيئات الأهلية على الاهتمام بهم .

تطور نسبة عدد المسنين فى مصر واتجاهاتها فى المستقبل :

كان عدد المسنين - ممن تبلغ أعمارهم ٦٠ سنة فأكثر - ١.٥٧٧.٣٣٢ نسمة فى تعداد السكان سنة ١٩٦٠ بنسبة ٦.١٪ من عدد السكان ، من بينهم ٧٣٩٠٦٩ من الذكور والباقى من الإناث ، وكانت نسبة الذكور المسنين ٨٨,٢ لكل مائة من الإناث المسنات .

وفى تعداد سنة ١٩٧٦ بلغ عدد المسنين ٢.٢٨١.٥٦٢ نسمة بنسبة ٦.١٪ من جملة عدد السكان ، وكان عدد المسنين من الذكور ١.١١٩.١٠٤ فردا ، بواقع ٩٦.٢ مقابل كل مائة من الاناث .

ويدل ذلك على أن نسبة الذكور المسنين قد زادت فى الفترة ما بين سنتى ١٩٦٠و ١٩٧٦ مما يعتبر مؤشرا لارتفاع المستوى الصحى للمسنين الذكور .

وتوضح اتجاهات نسبة المسنين فى المستقبل فى ضوء جدولين لبيان توقعات البقاء على قيد الحياة والتى تحسب طبقا لبيانات تعداد السكان بالاضافة الى بيانات المواليد والوفيات لكل من الذكور والاناث كما هو وارد فى الصفحة التالية :

وباستقراء توقعات الحياة فى الجدولين المشار إليهما لكل من الذكور والإناث يمكن استخلاص ما يأتى :

- اتجاه توقعات الحياة لكل من الذكور والاناث الى الارتفاع فى كل فئات السن الخاصة بالمسنين .
- الارتفاع فى توقعات الحياة بالنسبة لفئة السن الاولى ٦٠ - ٦٤ سنة وبصفة خاصة للذكور ويظل الارتفاع فى كل فئة أخرى بالنسبة للذكور أكثر من الاناث .
- ارتفاع أعداد ونسب المسنين فى المستقبل مما يؤدى الى انخفاض نسبة الاعالة اذا ما هيئ المناخ المناسب لهؤلاء المسنين بزيادة فرص العمل لهم .

ويتبين مما سبق أن مشكلة السن أصبحت تتطلب المزيد من الاهتمام وذلك بتوفير أسباب الراحة لهم وتجنيبهم التعرض لأى لون من ألوان المشقة وبصفة خاصة ازاء ضعف صحتهم .

وقد أدركت مصر مدى مسئولياتها نحو هذه الفئة فأصدرت التشريعات التى تكفل للمسن العيشة المناسبة من النواحى : المادية والاجتماعية والصحية ، الا أن هذه التشريعات ينبغى أن تواكب التطور السريع الذى يحدث فى العالم ، ومن هنا يجب التركيز على وضع سياسة قومية ترعى الكبار الرعاية الملائمة .

مبادئ واعتبارات عامة :

ويراعى فى إعداد الاستراتيجية لرعاية كبار السن الاعتبارات العامة الآتية :

توقعات البقاء على قيد الحياة للذكور ١٩٦٥ / ٢٠٠٠

فئة السن	١٩٦٥	١٩٧٠	١٩٧٥	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٥	٢٠٠٠
٦٠ –	١٣,٣٢	١٣,٤٩	١٣,٦٤	١٣,٧٨	١٣,٩٢	١٤,٠٥	١٤,١٧	١٤,٢٨
٦٥ –	١٠,٢٠	١٠,٣١	١٠,٤١	١٠,٥٠	١٠,٥٨	١٠,٦٧	١٠,٧٤	١٠,٨١
٧٠ –	٧,٢٥	٧,٣١	٧,٣٧	٧,٤٢	٧,٤٦	٧,٥١	٧,٥٥	٧,٥٨
٧٥ فاكثر	٤,٣٧	٤,٤١	٤,٤٤	٤,٤٧	٤,٥٠	٤,٥٢	٤,٥٤	٤,٥٦

توقعات البقاء على قيد الحياة للأناث ١٩٦٥ / ٢٠٠٠

فئة السن	١٩٦٥	١٩٧٠	١٩٧٥	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٥	٢٠٠٠
٦٠ –	١٥,٣٩	١٥,٥٢	١٥,٦٥	١٥,٧٦	١٥,٨٦	١٥,٩٦	١٦,٠٥	١٦,٠٨
٦٥ –	١١,٥٧	١١,٦٥	١١,٧٢	١١,٧٩	١١,٨٥	١١,٩١	١١,٩٧	١٢,٠١
٧٠ –	٧,٩٨	٨,٠٢	٨,٠٦	٨,٠٩	٨,١٣	٨,١٦	٨,١٨	٨,٢٠
٧٥ فاكثر	٤,٥٦	٤,٥٩	٤,٦٢	٤,٦٤	٤,٦٦	٤,٦٧	٤,٦٩	٤,٧٠

- إيجاد المناخ الثقافي والتنظيم المجتمعي في اطار التعاليم والقيم التي تكفل لهم البعد عن القلق والشعور بالأمن والمعاملة الكريمة .

- أن جهود معالجة قضايا الكبار والمسنين لابد أن تكون جزءا من السياسة الاجتماعية ومن خطط التنمية القومية ، حتى يظل الالتحام بين ابناء المجتمع الواحد بفئاته العمرية قائما دون فصل أو عزلة لفئة المسنين ، وحتى لا يحرموا من حقهم في مواصلة المشاركة في جهود التنمية بقدر ما تمكنهم طاقتهم ورغبتهم ، وأيضا مع حقهم في التمتع بالاهتمام والرعاية والأمان .

- أن الاهتمام بقضايا الكبار والمسنين ليس مسئولية فئة محدودة من المهنيين أو المتخصصين ، بل هي مسئولية المجتمع كله ، بحيث يكون كل مواطن ومواطنة على وعى بما يعاونه شخصيا على تحاشى السلبيات البدنية والاجتماعية للكبار ، وتقدير احتياجاتهم ، والاحساس بحقهم في المكانة والتوقير والوفاء .

- ان البرامج والخدمات التي من شأنها ابتعاد المسنين عن تيار الحياة العادي - كالخدمات الايوائية أو المؤسسات الخاصة - يجب ألا تكون غير ملاذ اخير للحالات والظروف التي لا يمكن رعايتها وتوفير احتياجاتها من خلال النظم المجتمعية العادية كالأسرة والجيرة . ان هذه ليست ضرورة ترشيد في الانفاق فقط ، وانما ضرورة انسانية تحافظ للمجتمع على تماسكه وللمسنين على حقهم في الانتماء .

- ان الدعوة الى الاهتمام بقضايا الكبار والمسنين لا تعنى بالضرورة توفير امتيازات خاصة لهم - وان كان هذا له مبرراته - وانما هي في المقام الأول تأكيد لعدم نسيان ظروف واحتياجات هذه الفئة .

- ان قضايا المسنين متشابكة ومتعددة التخصصات ولابد من مواجهتها بأسلوب عمل الفريق ومسئوليته مما يستدعى التأكيد على استمرار التنسيق بين جهود الوزارات والأجهزة المعنية من خلال متسق وسياسات متناسقة وتفاعل مستمر .

الرؤية المستقبلية لمجتمع كبار السن حتى عام ٢٠٠٠ :

ان اقامة مجتمع الانتاج عن طريق تحويل أفراده من كبار السن الى طاقات منتجة ، وتيسير إعاشتهم بما يوائم حالتهم الجسمانية وقدراتهم الفسيولوجية هو الهدف الاستراتيجي المطلوب تحقيقه حتى عام ٢٠٠٠ باعتباره من الأهداف الانسانية التي تتصل بأمن المواطن المسن وكرامته ، وذلك عن طريق تقديم المعاونة الفعالة للمقبلين على مرحلة بلوغ الشيخوخة ، لمواجهة المستقبل والتكيف مع نظم الرعاية الاجتماعية المتطورة التي تنفذها المنظمات الحكومية والأهلية ، وتؤهل هؤلاء الكبار ليأخذوا مكانهم الطبيعي داخل اطار المجتمع الذي يتمتع جميع أفراده بكافة الحقوق المتعلقة بشتى مجالات الإعاشة الميسرة ، والمزايا الخاصة بالرعاية الاجتماعية والصحية .

نظم تأمين الرعاية الاجتماعية لاصحاب المعاشات

يتضمن قانون التأمين الاجتماعي التزام كل من هيئتى التأمين والمعاشات والتأمينات الاجتماعية ، باتخاذ الخطوات التنفيذية اللازمة خلال خمس سنوات من تاريخ العمل بهذا القانون للبدء في انشاء دور لرعاية اصحاب المعاشات المنتفعين باحكام هذا القانون . مع توضيح الشروط والاوضاع الخاصة بالرعاية الاجتماعية في هذا المجال ، من حيث الإقامة الكاملة والنواحي الثقافية والسياحية والترفيهية وكثير من التيسيرات للمنتفعين بذلك النظام .

وتنفيذا لهذه الاحكام - وإيمانا بحق أصحاب المعاشات الذين تركوا الخدمة وحالت ظروفهم دون وجود مأوى لهم ، وضرورة المبادرة بإنشاء دور تكريما لما قدموه لوطنهم - تمت دراسة هذا الموضوع وأجرى حصر لأصحاب المعاشات المنتفعين وتصنيفهم فئويا من حيث النوع والحالة الصحية والمستوى المعيشي والأسرى والثقافي لوضع التصميمات المناسبة لتلك الدور لتوائم نوعيات المنتفعين بهذا النظام .

وفي هذا الاتجاه يمكن عرض الإنجازات الاتية :

- تم انشاء دار الصفا بالاشتراك مع جمعية التحرير للخدمة

الاجتماعية بمصر الجديدة ، وافتتحت فى ١٩٧٩/١٢/٣١ ، وقد روعى فى القبول بهذه الدار التقاليد الاجتماعية التى تسود المجتمع المصرى وأولويات الانتفاع على النحو الآتى :

× صاحب المعاش الأعزب .

× صاحب المعاش الأرمل او المطلق ولم ينجب أو انجب أولاد استقلوا بمعيشتهم .

× صاحب المعاش وزوجته صاحبة المعاش ولكن حالتهما الصحية لا تمكنهما من الاستقلال بمعيشتهما .

× صاحب المعاش الذى أصيب بعجز أو مرض يحتاج الى رعاية خاصة .

وشملت الرعاية الاجتماعية بهذه الدار توفير الخدمات الاتيـة :

× الاقامة الكاملة بما فيها من مسكن ومأكل ، ومشرب .

× المكتبـات الثقافية والنوادى المزودة ببعض وسائل التسلية للمنتفعين .

× الخبراء والمشرفون اللازمون لادارة هذه الدار ممن تتوافر فيهم صفات خاصة تتلاءم وظروف المنتفعين .

× الوسائل الترفيهية كالرحلات ومشاهدة عروض المسارح والاقامة فى المصايف والمشاتى وزيارة الحدائق .

– يتم هذا العام افتتاح دار جديدة – بالاشتراك مع الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية وجمعية سيدات مصر بمصر الجديدة – تتكلف حوالى ثلاثة ملايين جنيه وروعى فى تصميمها أحدث النظم العالمية لرعاية المسنين .

– يجرى انشاء دار المسنين بقرية السلام بمركز بلبيس بمحافظة الشرقية على مساحة قدرها ثلاثة آلاف متر مربع ، وقد صممت على نظام « الموتيل » وروعى فى انشائها أن تكون بمثابة تجربة رائدة لاقامة دور مماثلة فى ريف مختلف المحافظات ، تساير البيئة والتقاليد والعادات الأصيلة النابعة من القرية المصرية .

– يجرى الاتصال حاليا بالمحافظين لتدبير الأراضى اللازمة لاقامة دور تكريم لأصحاب المعاشات على مستوى الجمهورية .

التيسيرات والتخفيضات لأصحاب المعاشات :

استحداث نظام التأمين الاجتماعى المصرى تأمين الرعاية الاجتماعية لأصحاب المعاشات ومن بين المزايا التى يتضمنها هذه النوع من التأمين المستحدث التيسيرات والتخفيضات التالية :

– تخفيض نسبى فى تعريفة المواصلات بالسكك الحديدية ووسائل المواصلات العامة المملوكة للدولة داخل المدن .

– تخفيض أسعار الدخول للنوادى والمتاحف والمعارض ودور السينما والمسارح المملوكة للدولة .

– تخفيض نفقات الإقامة فى دور العلاج التابعة للجهاز الادارى للدولـــة .

– تخفيض نفقات الرحلات التى ينظمها الجهاز الإدارى للدولة أو الهيئات العامة أو وحدات القطاع العام داخل الجمهورية وخارجها .

ويكون التخفيض فى جميع الاحوال بما لايجاوز ٧٥٪ من القيمة الرسمية ، وتنفيذا لذلك صدر القرار الجمهورى رقم ٧٧ لسنة ١٩٨١ متضمنا تخفيض الخدمات التالية :

× ٢٥٪ من القيمة الرسمية فى تعريفة المواصلات بالسكك الحديدية بين المدن .

× تسهيلات فى أجور السفر بطائرات شركة مصر للطيران .

× ٥٠ ٪ من أسعار دخول المسارح ودور السينما والمتاحف المملوكة للدولة .

× ٥٠ ٪ من رسوم دخول الأسواق والمعارض التى تقيمها الهيئة العامة لشئون المعارض والأسواق الدولية .

× ٢٠ ٪ من نفقات الرحلات التى ينظمها القطاع العام داخل الجمهورية أو خارجها .

كما نص على أن يتولى بنك ناصر الاجتماعى تقديم الخدمات التالية لأصحاب المعاشات :

× انشاء نواد على مستوى المحافظات تدار بمعرفتهم .

× اتاحة فرص الحج لعدد من اصحاب المعاشات سنويا .

التوصيات

فى ضوء الدراسة السابقة وما دار بالمجلس من مناقشات وآراء يوصى بالآتى :

* أن تكون رعاية كبار السن جزءا لا يتجزء من السياسة الاجتماعية وضمن التنمية القومية ، وأن تراجع سياساتها الحالية على ضوء استعـــداد المجتمع المصرى للتكيف مع اتجاهات التركيب العمرى للسكان .

* التأكيد على التوعية الأسرية والتربية الدينية بها ، ومكانة وحق الكبار فى الأسرة على أفرادها وأن يضمن ذلك فى المناهج الدراسية ، مع التركيز على إبراز النماذج التى يقتدى بها من الأسر التى تهتم برعاية مسنيها كمصدر للفخر والاعتزاز حتى تتضح للاجيال الجديدة القدوة فى كيفية رعاية آبائهم لأجدادهم .

* الاعتماد على الأسرة فى توصيل الخدمات للمسنين عن طريقها وذلك لزيادة قدراتها على أداء دورها من جانب ، وتوفير الأمان فى وصول هذه الخدمات بأسلوب سليم من جانب آخر .

* دراسة كيفية مواصلة استخدام المسنين فى أعمال انتاج السلع والخدمات بعد سن الستين دون أن يؤثر ذلك على فرص العمالة للأجيال الجديدة .

ومن ذلك : النظر فى تخصيص نسبة من الأراضى المستصلحة لتوزيعها على كبار السن القادرين للمشاركة فى مشروعات التنمية والاستفادة بخبراتهم الطويلة فى أعمال منتجة تعود عليهم بالنفع .

* الاهتمام بتحسين ظروف البيئة للمسنين بطريقة تقلل من تعرضهم للمرض والعجز والحوادث ومن أمثلة ذلك تحسين التغذية والإسكان وتوفير الأمان لتقليل التعرض للحوادث فى البيت وفى الطريق . مع الاهتمام بالتثقيف الصحى للمسنين وأسرهم والجماهير عامة والتوعية بطبيعة المشكلات الصحية للمسنين وكيفية مواجهتها .

* تكثيف الرعاية الصحية للمسنين ، وذلك باجراء الكشوف الطبية الدورية للاكتشاف المبكر لأمراض المسنين وأعراضها المبكرة بما يسهل علاجها ويقلل من آثار العجز الدائم وأن تيسر لهم خدمات التشخيص والعلاج والتمريض والتأهيل فى منازلهم كلما أمكن ذلك ، مع ما يتطلبه ذلك من دعم لقطاع الرعاية الصحية الأولية بالخبرة فى صحة المسنين .

* التوسع فى تطبيق التأمين الصحى على مختلف فئات المسنين وتيسير الحصول على الخدمة التأمينية فى جميع أنحاء البلاد .

* إعداد بطاقات فئوية (مميزة) للمسنين يتم بها صرف السلع الغذائية المدعمة من الجمعيات الاستهلاكية القريبة من منازلهم ، بحيث يعطون أولوية فى المعاملة ولايعانون من التزاحم .

* رفع قيمة بطاقة الكساء السنوية للمسنين بحيث يمكنهم الحصول على احتياجاتهم بأسعـار مدعمة أسـوة بما هو معمـــول به بالنسبــة (لموظفى الدولة - القطاع العام) .

* تشجيع إنشاء دور إقامة المسنين بالمحافظات ، تكون ذات مستويات خدمية متنوعة ، لتتوافق مع الدخول المختلفة ، وتخفيض النفقات بالاستفادة بمشاركة المسنين فى بعض أعمال الدور المناسبة ، مع توفير المراقبة الدقيقة لهذه الدور .

* العناية بإعداد مساكن ذات مواصفات خاصة بالمسنين فى الأدوار الدنيا بمبانى الاسكان التى تنشئها الدولة والجمعيات التعاونية ، يراعى فيها البساطة لتيسير الخدمات المشتركة لقاطنيها .

* تشجيع الهيئات التطوعية على القيام بتنفيذ المشروعات المختلفة لرعاية المسنين كدور الايواء ، وبرامج رعاية المسنين فى منازلهم ، وبرامج الترفيه اللازمه لهم ونشر المؤلفات المناسبة بأسلوب متميز فى الطباعة .

* إعداد برامج توعية اعلامية فى مجال المسنين تتضمن على وجه خاص ما يأتى :

- التأكيد على أهمية توقير كبار السن وتقديرهم .
- إعداد المجتمع لمواجهة المتطلبات الجديدة التى سوف تظهر نتيجة لزيادة نسبة أعداد كبار السن .
- توضيح إمكانات وجود دور المسنين كقوة منتجة .

سياسة الرعاية الاجتماعية للمصريين العاملين بالخارج

تؤدى العمالة المصرية بالخارج ، وخاصة فى البلاد العربية ، دورا بناء وعملا حضاريا .

والمصريون بالخارج ، سواء كانوا معارين أو متعاقدين بعقود شخصية أو مبعوثين للدراسة أو مهاجرين هجرة نهائية ، لهم جميعا حق الرعاية الاجتماعية .

ويؤثر فى هذه الرعاية ثلاثة عوامل : الأول تحديد حجم هذه العمالة بالخارج بجميع أنواعها ومقوماتها ، والثانى علاقة مدخرات هذه العمالة من العملات الحرة بالاقتصاد المصرى ، والثالث بيان المشكلات التى يتعرض لها المصريون فى الخارج ، وذلك حتى يمكن وضع الحلول المناسبة لها .

فى حجم العمالة المصرية بالخارج :

زاد الطلب العربى على العمالة المصرية منذ اكتشاف البترول فى اوائل الخمسينات ولا سيما بعد ارتفاع سعره عام ١٩٧٤ وفتح العراق أبوابه امام المصريين : الزراعيين والمهنيين والحرفيين ، لقلة الأيدى فيها واتساع الرقعة الزراعية بها ، وتجنيد الشباب العراقى فى الحرب الدائرة بينها وبين ايران .

ولم تنشأ وزارة الهجرة فى مصر إلا أخيرا ومن ثم لم تتمكن بعد من حصر عدد المغتربين ، نظرا لعدم وجود احصاءات الا للمعارين من جهات رسمية الذين يمثلون قدرا يسيرا من العمالة المصرية بالخارج

وتوضح أبحاث البنك الدولى ان العمالة المطلوبة لبعض دول الشرق الأوسط بلغت ٢٠٠ . ٦٦١ . ١عام ١٩٧٥و٠٠٠ . ٦٥٨ . ٢ عام ١٩٨٠ويقدر أن تصل الى ١٠٠ . ٦١٦ . ٣ عام ١٩٨٥ وقد صنفت هذه الأبحاث العمالة الى الفئات التالية :

- أساتذة وفنيين .
- موظفى المكاتب المهرة واليدويين المهرة .
- الكتبة واليدويين نصف المهرة .
- العمال غير المهرة .

وهذا التقسيم يساعد فى توجيه الرعاية الاجتماعية المطلوبة ، خصوصا فيما يتعلق بالتعليم والإعداد والتدريب لمواجهة العمالة المنافسة من الأقطار الأخرى ، الأمر الذى يستلزم – وصولا الى تحقيق هذا الهدف – دراسة ميدانية يقوم بها متخصصون مصريون عن العمالة المصرية القائمة بالخارج ، وتقدير المطلوب منها مستقبلا وتصنيفها فى الحالتين وبيان نسبة كل منها .

مدخرات المصريين العاملين بالخارج وعلاقتها بالاقتصاد المصرى :

تعتبر المدخرات الحقيقية للمصريين العاملين بالخارج شريانا يغذى مصر بالعملات الحرة ، فقد فرضت الدولة فى سنة ١٩٦٥ على كل مصرى تحويل ٢٥ ٪ من دخله بالسعر الرسمى اذا سافر وحده ، و ١٠٪ اذا اصطحب عائلته ، و ٥٠ ٪ بالنسبة للمهنيين وأعقبت ذلك بمنح هذه التحويلات علاوة تشجيعية قدرها ٢٥ ٪ من السعر الرسمى فى سنة ١٩٦٨ زيدت الى ٥٠ ٪ فى سنة ١٩٧٣ وارتفعت سنة ١٩٧٦ الى ٧٤ ٪ .

ويرتفع السعر فى السوق الحرة عن السعر الرسمى كثيرا بسبب التوسع النقدى الكبير وعدم اتباع سياسة صرف واقعية مرنة ، الأمر

الذى أدى الى انخفاض ملحوظ فى التحويلات ، ودفع الأفراد الى القنوات غير الرسمية لتحويل ما لديهم من عملات اجنبية أو استثمارها فى الخارج .

وصدرت قرارات اقتصادية لتصحيح مسار هذه المدخرات بدأت بالقرار رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٤ ثم صدر القراران رقما ٦٠٠ ، ٧٨٢ لسنة ١٩٧٩ ، وألغيت القرارات الثلاثة بالقرار رقم ١٥ لسنة ١٩٨٠ ثم القرار رقم ٢٤١ لسنة ١٩٨١ . قد ظهرت لهذين القرارين سلبيات عند التطبيق العلمى وهو أمر استوجب اصدار القرار رقم ٢٩ لسنة ١٩٨٢ لمعالجة تلك السلبيات ، بهدف تصحيح مسار هذه المدخرات التى ينتظر أن تبلغ حسب دراسات قام بها المجلس القومى للانتاج والشئون الاقتصادية - ٩٧٢٥ مليـــون جنيه فى عام ١٩٨٥ بمعدل نمو ١٥ ٪ سنويا فى المتوسط .

وللعمالة المصرية بالخارج سلبياتها وايجابياتها .

أما السلبيات فتنحصر فى :

- حرمان الاقتصاد المصرى من انتاج هؤلاء العاملين .
- ضياع تكاليف تعليم وتدريب هذه العمالة على الدولة .
- نقص العمالة الفنية والمدربة فى مصر وارتفاع أجورها .
- توجيه مدخرات هؤلاء العاملين الى المضاربة فى الأراضى الزراعية والعقارات ورفع أسعارها .
- زيادة القوة الشرائية لعائلات المهاجرين وأثر ذلك على المجتمع .
- تناقص المساحات المنزرعة فى مصر نتيجة امتداد العمران لأبناء الريف بسبب اقبال هؤلاء العاملين على استثمار مدخراتهم فى البناء .
- استخدام بعض المدخرات فى تهريب رؤوس الأموال .
- تهديد الاقتصاد القومى فى حالة الاستغناء عن هذه العمالة .

وتتمثل الايجابيات فيما يلى :

- التخفيف من مشكلة البطالة .
- تحسين معدل الادخار .
- تخفيف الضغوط على ميزان المدفوعات .
- نقل بعض أنواع أوجه التكنولوجيا لمصر .
- تمتع ابناء العاملين بالخارج بالتعليم المجانى فى البلاد التى يعملون فيها .
- إتاحة الفرصة لبعض المصريين بالخارج ، لمزيد من التدريب والتعليم فى المجالات التى يعملون فيها .

ومع ذلك ينبغى العمل على تنمية مدخرات المصريين العاملين بالخـــارج ، عن طريق زيادة عددهم ورفع مستوى دخولهم وتوعيتهم للحد من الانفاق فى الخارج ورسم الدولة سياستها فى هذا المجال على أساس الطلب على العمالة المصرية ، لتحديد التخصصات والكفاءات المطلوبة ورسم سياسة للتعليم تستوعب حقيقة الاحتياجات داخل وخارج مصر ، مع التركيز على التخصصات الفنية الرفيعة وانشاء شركات مقاولات مصرية تعمل فى الدول العربية وتستخدم عمالا مصريين ، والاهتمام بالتدريب لسد النقص الشديد فى العمالة الفنية المدربة وتنشيط دور المجلس الاعلى لتنمية القوى البشرية والتدريب المنشأ بالقرار الجمهورى رقم ٤٥٩ لسنة ١٩٨٢ .

مشكلات المصريين العاملين بالخارج وأسرهم :

ان ما أثير من سلبيات للعمالة المصرية بالخارج ، يقلق هؤلاء العاملين فى وقت يعترف رجال الاقتصاد بأنهم يؤدون واجبا وطنيا فى تدعيم الاقتصاد المصرى ، الأمر الذى يستحقون من أجله إسباغ الطمأنينة عليهم وإشاعة الاستقرار بينهم .

ويعانى المصريون بالخارج ضعف الصلة بينهم وبين السفارة المصرية برغم صدور قانون يوجب تسجيلهم بها ، اذ بمجرد التسجيل تتلاشى الرابطة بينهم وبينها .

ولاتبدو الا فى بعض الخدمات التى تؤدى بطريقة غير مرضية وبأضعاف رسومها فى مصر ، ومن هذه الخدمات استخراج جوازات السفر او تجديدها والتصديق على بعض الاوراق .

كما يعانى هؤلاء العاملون فى استخراج جوازات السفر وتصاريح العمل واجراءات التفتيش فى الدخول والخروج التى لاتتم فى يسر وهوادة وكذلك الشأن بالنسبة لشهادات الاعفاء واثبات العملات الحرة .

ومن الوان المعاناة الاخرى :

- منع الصحف والمجلات المصرية من دخول كثير من البلاد العربية وضعف الإرسال الاذاعى وهو أمر يجعل العامل فى الخارج تحت رحمة

الاشاعات والاراجيف مما يصيبه بالقلق ويشعره بعدم الاستقرار .

– تخصيص نسبة ضئيلة لابناء هؤلاء العاملين الحاصلين على الثانوية العامة من الخارج عند الالتحاق بالجامعات المصرية وعدم الاعتراف بما يحصلون عليه من الشهادات العليا فى الخارج .

– رفض كثير من الدول العربية التحاق ابناء العاملين بكلياتها العملية بل والنظرية فى بعض البلاد .

– مشكلة التجنيد التى يضطر بسببها بعض العاملين الى البقاء فى الخارج حتى تسقط الدعوى العمومية قبلهم .

– مشكلة المرض الذى قد ينتاب المصرى العامل فى الخارج ، فبرغم العلاج المجانى قد لايعرف المصرى طريق المستشفيات وإن عرفه فقد يقعده مرضه عن الذهاب اليها .

يضاف الى ذلك ما يواجه العاملون بالخارج عند موت أحدهم يضطرون الى جمع الأموال للتحنيط والنقل للمطار ، فالدولة المضيفة لاتلتزم الا بمصاريف النقل بالطائرة .

– جهل بعض هؤلاء العاملين بتقاليد البلد المضيف وهو امر يصادفون بسببه مواقف غير كريمة قد تؤدى الى انهاء عقودهم ، فضلا عن جهلهم بطبيعة أجواء البلاد التى يعملون فيها ومدى صلاحية مياه الشرب التى قد تؤدى الى الاصابة بالأمراض .

– صعوبة الاتصال بالأهل والأقارب بواسطة التليفون أو البريد .

التوصيات

برزت من خلال الدراسة السابقة ومادار حولها فى اجتماع المجلس من مناقشات ، الآراء والاتجاهات الآتية :

– وجوب الاهتمام بزيادة الانتاج والاعتماد على الجهد الذاتى بدلا من الاعتماد على مدخرات هؤلاء العاملين كاحدى دعائم الاقتصاد المصرى ، اذ أنها لاتتسم بصفة الدوام وسوف تتناقص بعد انكماش مشروعات التنمية بمعظم الدول البترولية بسبب انخفاض اسعار البترول .

– بينما يقوم العاملون بالداخل بدفع الضرائب ، مع انخفاض رواتبهم ، فان العاملين بالخارج لا يدفعون ضرائب برغم دخولهم المرتفعة التى تتسبب فى رفع الأسعار داخليا ومن ثم فان القول بحاجتهم الى الرعاية يحتاج الى تمحيص .

– لم تساعد الهجرة على الحراك الاجتماعى الموجب فى المجتمع المصرى ، بل تسببت فى حراك سالب أدى الى خلل فى القيم مما يتطلب دراسة متعمقة لآثارها .

وعلى ضوء ما سبق يمكن التوصية بما يأتى :

* الزام المغترب بإعداد استمارة للاغتراب تشمل الاسم والسن والمؤهلات والعمل بالخارج وأسماء الأقارب وعناوينهم وتليفوناتهم ، مع اتباع ما يأتى :

– تسجل بيانات الاستمارة فى جهاز الكمبيوتر بوزارة الهجرة لتيسير مهمتها فى عمل الاحصاءات والدراسات اللازمة فى مجال الهجرة .

– ترفق صورة من الاستمارة ضمن أوراق المغترب فى جهة عمله بالخارج للاستفادة منها عند حدوث اى طارئ .

* تعيين ملحق اجتماعى فى منطقة الاغتراب التى يعمل فيها اكثر من ٥٠ الف مصرى لرعايتهم اجتماعيا وخصوصا فى حالتى المرض أو الوفاة وليكون رابطة الاتصال بين المصريين بالخارج ووزارة الهجرة وسفارتنا والدولة التى يعملون بها . ويمكن خفضا للنفقات ان يقوم بهذا العمل الملحق العمالى ان وجد . وحفز بعض العاملين فى المناطق الأخرى للقيام بهذا العمل كمتطوعين لرعاية المرضى ومواجهة حالات الوفاة بهذه المناطق .

* اصدار كتيبات بمعرفة وزارة الهجرة يهتدى بها المصرى فى مناطق الاغتراب ، تتناول :

– طبيعة الجو فى منطقة الاغتراب وما فيها من محاذير ، كحالة مياه الشرب ، وكيفية التعامل معها .

- التقاليد والعادات السائدة فيها وبيان ما هو مسموح به وماهو محظور منها وذلك حتى لايفاجأ المصرى بانه خرج على عادات البلد التى يعمل فيها دون أن يدرى .

- العملات المتداولة بالبلاد الأجنبية وعلاقتها الجنيه المصرى ، مع ذكر ما يجب على المغترب مراعاته فى هذا المجال ، تفاديا للإضرار باقتصاد بلاده .

- الأوراق المطلوبة من المصرى عند سفره للعمل بالخارج ، وكذلك المطلوبة للعمل ، مع تعريف بقانون الإقامة المعمول به فى كل بلد يعمل به مصريون .

* وضع سياسة قومية للتعليم تغطى احتياجات مصر والبلاد الاخرى من العمالة ، والاهتمام بتدريب العاملين ، وبذل أقصى الطاقة فى هذا المجال ، لمواجهة منافسة العمالة الأجنبية الأخرى وخصوصا فى دول الخليج . وهو الأمر المناط بالمجلس الأعلى لتنمية القوى البشرية والتدريب .

* اجراء دراسة ميدانية تسهم فيها الوزارات والأجهزة المعنية عـــن :

- العمالة المطلوبة للدول الاسيوية والأفريقية حتى سنة ٢٠٠٠ وتصنيف هذه العمالة وبيان النسب المطلوبة لكل منها .

- نسبة ادخار المصريين ، ويكفى لهذا اختيار بلدين من الدول الغنيـة ، وآخريين من الدول غير الغنية .

- العمالة المطلوبة لمصر من جميع التخصصات وتصنيف هذه العمالة ، طبقا للمعايير التى وضعها البنك الدولى حتى عام ٢٠٠٠ .

* تيسير اتصال العاملين بالخارج بذويهم وذلك عن طريق ما يأتى :

- الأخذ بنظام البريد العاجل واستلام البريد من المطار وتوزيعه بصفة عاجلة عن طريق جهاز خاص لقاء رسم اضافى ، وكذلك الحال بالنسبة للبرقيات .

- اشتراك مصر فى عدد مناسب من خطوط الأقمار الصناعية تيسيرا لاتصال المغترب بذويه تليفونيا .

* تيسير اتمام اجراءات الدخول والخروج ، ويمكن ان يتم ذلك بوسائل منها :

- استخدام الأجهزة المتقدمة للكشف عن محتويات الحقائب بالمطار دون فتحها ، مع حسن المعاملة عند الاضطرار لفتحها .

- وضع كتيب عن قرية البضائع يوضح أبعادها والأماكن التى توضع فيها الطرود المشحونة من كل بلد أجنبى ، تيسيرا لعمليات الشحن الجوى .

- وضع نظام يكفل انهاء اجراءات الجمارك بالموانى دون مشقة .

* تقوية الارسال الاذاعى حتى يصل الى الخارج بوضوح - ويمكن فى هذا المجال تقوية اذاعة معينة أو استعمال الاذاعات الموجهة - وأن تخصص ساعة محددة ليلا لاذاعة أخبار مصر كاملة مع خلاصة وافية لما نشر بالصحف والمجلات وذلك دعما لارتباط العاملين بوطنهم وتقوية لشعورهم بالانتماء لمصر .

* تشجيع مد شركات المقاولات المصرية لنشاطها المطلوب عربيا وافريقيا على ان تلتزم هذه الشركات باستخدام العمالة المصرية .

* انشاء شركات استثمار مصرية تعمل فى مشروعات مضمونة الكسب تحت إشراف وتوجيه الدولة ، تعرض أسهمها على المصريين العاملين بالخارج لاستثمار مدخراتهم فيها لقاء حصولهم على ربح مجـــز .

* تعديل قانون التأمينات الاجتماعية ، بحيث يتضمن مخاطر العمل بالخارج وإلزام جميع العاملين بالخارج - من غير المشتركين أصلا - بالاشتراك فيها .

* العمل على انشاء روابط صداقة بين مصر والبلاد التى يعمل بها مصريون ، يدون فى سجلاتها جميع البيانات بالمصريين العاملين فى ذلك البلد حتى تكون هذه الروابط حلقة اتصال بين المصرى بالخارج وأقاربه فى مصر . على ان تشرف عليها السفارات المصرية مما يكفل تدعيم

الصلة بين هؤلاء العاملين وسفاراتهم ، وهو أمر يؤدى الى الشعور بالانتماء للوطن .

* زيادة النسبة المخصصة لابناء العاملين بالخارج الحاصلين على الثانوية العامة عند الالتحاق بالجامعات المصرية ، وإتاحة عمل معادلة للحاصلين منهم على الشهادات العليا من الخارج .

* إنشاء فصول دراسية لتعليم اللغة العربية لأبناء العاملين بالخارج فى غير الأقطار العربية ، دعما لصلتهم بوطنهم ولغتهم .

* العمل على سماح الدول العربية بإلحاق أبناء هؤلاء العاملين بالكليات العملية والنظرية فى الجامعات العربية تطبيقا للمعاملة بالمثل حيث يقبل أبنائهم فى جميع الكليات والمعاهد بمصر .

* مواصلة بذل وزارة الدفاع لجهدها فى حل مشكلات التجنيد بالنسبة لهؤلاء العاملين مع تبسيط الاجراءات فى هذا المجال .

سياسة الرعاية الاجتماعية للاحداث الجانحين

توضح الدراسات التى أجريت فى مجال رعاية الأحداث الجانحين مجموعة من الحقائق فى مقدمتها :

– ان مشكلة جناح الأحداث فى المجتمع المصرى المعاصر ما تزال قائمة على الرغم من التشريعات والتدابير الاجتماعية التى استهدفت مواجهتها واحتواءها .

– ان حالات جناح الاحداث توجد بجميع المحافظات فيما عدا محافظة البحر الاحمر ، وأن عدد هذه الحالات يزيد فى المحافظات التى تمثل الرقعة الحضارية فى المجتمع المصرى مثل . القاهرة – الاسكندرية – السويس – بورسعيد – الاسماعيلية ، وأنه يتزايد فى المحافظات التى تمتد اليها الرقعة الحضارية كأسوان .

– ان المجتمع المصرى واجه مشكلة جناح الأحداث عن طريق : وزارة الشئون الاجتماعية بالاشتراك مع وزارات : التربية والتعليم والشباب والصحة والثقافة والاعلام والأوقاف وبعض الهيئات الاجتماعية الأهلية ، وذلك بدعم الأجهزه الاجتماعية التى تقوم بعمليات التنشئة الاجتماعية للمجتمع وهى · الأسرة والمدرسة ومؤسسات شغل أوقات الفراغ ومراكز الطفولة والمنظمات الدينية وقصور الثقافة وأجهزة الاعلام ، وذلك ببعض التدابير التقويمية ومنها التشريعات ، وبخاصة قانون الأحداث رقم ٣١ لسنة ١٩٧٤ .

– اهتمام المجتمع المصرى بهذه المشكلة ، ويتجلى ذلك فيما يأتى ·

× صدور أول تشريع للأحداث فى عام ١٨٨٣ .

× انشاء أول محكمة للأحداث فى عام ١٩٠٥.

× انشاء أول مدرسة إصلاحية للأحداث فى عام ١٩٠٧.

× تطبيق نظام المراقبة الاجتماعية (الاختبار القضائى) فى عام ١٩٤٠.

× انشاء أول عيادة نفسية فى عام ١٩٤٣.

× انشاء أول دار للملاحظة فى عام ١٩٤٥ .

× تطبيق نظام الرعاية اللاحقة فى محيط الأحداث الجانحين فى عام ١٩٤٩ .

× تطبيق نظام الأسر البديلة فى عام ١٩٥٧.

× انشاء أول جهاز لشرطة الأحداث المصريين فى عام ١٩٥٧ .

× انشاء اول مؤسسة للأحداث الجانحين من ضعاف العقول ١٩٥٨ .

– ان مشكله الاحداث الجانحين تقتضى مواجهة موضوعية لآثار ظاهرة التغير الاجتماعى التى يعيشها المجتمع المصرى ، والتى من أهم آثارهـا اتساع الرقعة الحضارية فيه ، والإسراع للاستحواذ على الفرص الجديدة ، والاستسلام للمغريات ، والسعى بالأساليب غير المشروعة لإشباع الحاجات .

– ان هناك علاقة بين السلوك والتغير الاجتماعى ، وكلما كان مدى التغير سريعا كانت الطبيعة الانسانية أسرع الى التوائم مع نفسها ، والى التكيف مع نفسها ، والى التكيف والتوافق مع المعيشة المعقدة والمتغيرة .

– ان التركيزات الحضرية ، والتضييق المتزايد فى مكان السكن ، وانتشار ظاهرة عدم الاكترات ، أمور ذات صلة بالعدوان المتزايد ، وبالتوترات العصبية ، وبالبلبلـــة التى يتسم بها العصر الحالى وتــؤدى الى ازدياد نقص الكفاية ، والاتجاه للتعويض غير المشروع ، والى الطرق السهلـــة للتملك ، ومن ثـــم الى ازدياد الجريمـــة والجناح .

– لوقايه المجتمع من جناح الأحداث ، يتعين تكوين شخصيات المواطنين الصالحين والعمل بكل جهد فى سبيل إبقائهم مواطنين صالحين ، وذلك لوقايتهم من كل صور الانحراف ، ومنها صورة الجريمة وصورة الجناح . أى ان على المجتمع أن يقوم بعمليات التنشئة الاجتماعية التى يراها صالحة لابنائه فى ضـوء قيمه ومبادئه ومثله العليا .

– أن أهم أهداف الدفاع الاجتماعى الأساسية وقاية المجتمع من اعضائه المنحرفين المجرمين : عموما ، والجانحين على وجه الخصوص ، وهو أمر يتم بالاهتمام بتكوين الأحداث مواطنين أسوياء ، ثم وقايتهم من الجناح بابقائهم مواطنين صالحين ، وعلاجهم اذا ما انحرفوا بإعادة تنشئتهم اجتماعيا .

التوصيات

وعلى ضوء ما سبق وما دار فى المجلس حول الموضوع من مناقشات برزت مجموعة من الآراء والاتجاهات ، فى مقدمتها ما يأتى :

أن مواجهة مشكلة جناح الأحداث ترتبط ارتباطا أساسيا بالسياسات الاجتماعية التى يجب ان يكفل تطبيقها توازنا دقيقا بين الجوانب الوقائية والعلاجية والانمائية .

– ان تشتمل السياسة الاجتماعية الوقائية على : تحديد واضح لواجبات كل من الدولة والمجتمع ، وعلى البرامج الاجتماعية اللازمة لمنع حدوث المشكلات التى تعوق سير الفرد والمجتمع نحو المشاركة الفعالة فى تحقيق العدالة الاجتماعية والرفاهية .

– ان تنبع السياسة الاجتماعية من عقيدة المجتمع وتراثه الفكرى الايجابى ، ومن خصائصه الروحية وقيمه وتقاليده ، ومن واقع حياته واحتياجاته المتطورة .

– ان يتم التكامل بين الجانبين الأساسيين فى التنمية ، وهما : الجانب الاقتصادى والجانب الاجتماعى ، وما يستتبع ذلك من تكامل بين النظم الاجتماعية : تربويا ، ودينيا ، وسياسيا ، وأسريا .

– ان تبنى خطة الدفاع الاجتماعى على أساس من الاحترام العميق للكرامة الانسانية ، مع حماية المجتمع والفرد من الإجرام ، وذلك بمواجهة الظروف التى من شأنها ان تغرى بالاقدام على الجريمة.

* الأسرة : هى المؤثر الأول فى حياة الطفل ، وعن طريقها يكتسب معظم العادات والقيم والاتجاهات ويعرف الحقوق والواجبات ، تليها المدرسة ، اذ تؤثر فى مسار حياة النشء وتكوين شخصيتهم بجانب اجهزة الاعلام – ولا سيما التليفزيون – ذات الاثر الفعال فى هذا المجال .

– دور العبادة : ينبغى أن يكون لها دور مناسب فى توجية النشء ورعايتهم .

وعلى ضوء ماسبق وما اتخذه المجلس فى دورته السابقة من توصيات بشأن استراتيجية التنمية الاجتماعية والشباب والتربية الدينية والتربية الرياضية – يوصى بالآتى :

* التركيز على مواجهة مشكلة جناح الأحداث وقائيا فى الرقعة الحضرية من المجتمع المصرى وذلك بوسائل منها :

– قيام وزارة التربية والتعليم بالربط بين الأسرة والمدرسة للتعرف مبكرا على حالات التخلف الدراسى والغياب عن المدرسة وتحرى أسبابه للعمل على توقيها باعتبار هذا السلوك بداية محتملة للاتجاه الى الانحراف .

– إحكام وزارة القوى العاملة رقابتها على الورش التى تستخدم احداثا صغار السن ، حتى يمكن توجيه هؤلاء الصغار للالتحاق بمراكز التدريب والتكوين المهنى .

– أن تخطر أقسام الشرطة مديريات الشئون الاجتماعية ، عن حالات غياب صغار السن الذين عادوا الى أسرهم ، للقيام بدراسة هذه الحالات وتتبعها لمعرفة أسبابها والوقاية منها حتى لايتعرض الصغير للانحراف .

* اجراء بحوث علمية فى محيط الجريمة والجناح تتناول الحجم والأنماط المنظورة وغير المنظورة ، وتفى بتحقيق أهداف السياسة الجنائية ليسترشد المخطط الجنائى بنتائجها .

* ضرورة تعاون المخططين الجنائيين والباحثين العلميين والجماهير على اختلاف فئاتها : الآباء ، والأطباء ، والممرضات ، والمدرسين ، وغيرهم فى هذا الميدان .

* إنشاء عيادات ومراكز استشارة للأطفال والآباء . مع الاهتمام بأن يتلقى القائمون عليها التدريب اللازم لإعدادهم لهذا العمل .

* إتاحة الفرصة للأحداث الذين يواجهون مشكلات مع القانون ، للاشتراك – على نحو ايجابى وبناء – فى برامج ترمى الى تزويدهم بالمهارات والخبرات التى تشعرهم بالتقدير الذاتى .

* معاودة النظر فى التشريعات القائمة ، بما يعالج ما أسفر عنه التطبيق خلال السنوات العشرين الماضية بما يساير الاتجاهات الحديثة فى معالجة الجناح ، اخذا بالتطورات العالمية المتلاحقة فى هذا المجال .

* الاهتمام بإعداد وتدريب واختيار المراقبين الذين يقومون بمهمة تقدير التقارير المرفوعة الى المحاكم عن فحص شخصية « الحدث » ، اذ ان عدم الدقة فى هذه التقارير يؤدى فى بعض الأحيان الى صدور احكام غير مناسبة .

* توفير وسائل حماية قانونية معدة بعناية للأحداث الذين يواجهون مشكلات مع القانون .

* ألا يستخدم الحبس – قبل المحاكمة – الا كملاذ أخير ، وألا يوضع خلال هذه الفترة أى قاصر أو جانح صغير السن فى السجن او فى منشآت أخرى يكون معرضا فيها للتأثيرات السلبية من جانب المجرمين البالغين . وينبغى ان تراعى دائما الحاجات الخاصة لأعمارهم وذلك بتعميم دور الملاحظة للحبس قبل المحاكمة فى جميع المحافظات .

* العودة الى الاهتمام بالنشاط الرياضى والتربية الرياضية فى المدارس وفتح المدارس فى العطلات الصيفية لاستغلال ملاعبها وأنديتها فى ممارسة الرياضة . وذلك لشغل اوقات فراغ التلاميذ واستغلال طاقاتهم فيما يعود بالنفع عليهم وعلى المجتمع .

* ترشيد الخطب والدروس الدينية من حيث الموضوع والمستوى ، وربطها بمشكلات المجتمع بصفة عامة ، والشباب بصفة خاصة ، ومحاولة إيجاد حلول واقعية لها .

* تزويد دور العبادة باخصائيين اجتماعيين تكون مهمتهم توجية النشء للمشاركة فى الأعمال التى تعود على أحيائهم بالنفع ، وتربطهم بدينهم ودنياهم وبمكتبات تشتمل على الكتب الدينية والثقافية والعلمية مع تيسير الاطلاع عليها واستعارتها .

* الاهتمام فى أجهزة الاعلام عموما والتليفزيون خصوصا بتنحية ما من شأنه المساس بالقيم والتماسك الاجتماعى ، وخاصة أفلام العنف والجنس ، التى يميل النشء الى محاكاتها مما يساعد على التمهيد للجريمة .

* اذكاء الروح التطوعية بين المواطنين فى مجال وقاية المجتمع من الآفات الاجتماعية لمضاعفة جهودهم الذاتية فى هذا المجال وتنظيمها عن طريق الجمعيات والمؤسسات الخاصة ودعم هذه الجهود بمختلف الوسائل وتوجيهها لمساندة الجهود الحكومية .

الرعاية الاجتماعية لطلاب الجامعات

لم يعد دور الجامعة مقصورا على تقديم المعارف العلمية بل تجاوزها الى الاهتمام بالطلاب أنفسهم ، وإعدادهم إعدادا سليما من النواحى البدنية والنفسية والاجتماعية والثقافية وحل مشكلاتهم على اختلافها ، وتدخل هذه الجوانب فيما يعرف الآن بالرعاية الاجتماعية لطلاب الجامعات .

وتتمثل هذه الرعاية ، فى مجموعة الخدمات التى تستهدف مساعدة الطلاب على تحقيق الأهداف من التعليم الجامعى ، وهى التحصيل العلمى والتفوق ، والكشف عن المواهب ، وتنمية القدرات ، وقد جعلت الدولة هذه الاهداف جزءا من خطتها ، وأولتها اهتماما كبيرا .

صور وأساليب الرعاية الاجتماعية :

وتشمل تلك الخدمات : دعم الكتاب الجامعى وما يقدم لطلاب الجامعات عن طريق صندوق التكافل الاجتماعى من إعانات مالية أو عينية أو قروض ، وتوفير التغذية والملبس ، وكذلك قروض بنك ناصر ، والتأمين ، والرعاية النفسية والاجتماعية ، والتشغيل الصيفى ، وتيسير المواصلات ، مع رعاية من نوع خاص للطلبة المكفوفين والمعوقين ، والعلاج الطبى ، وغير ذلك من أنواع الرعاية .

اولا : دعم الكتاب الجامعى :

اتجهت الدولة فى السنوات الأخيرة الى دعم الكتاب الجامعى ، وتوفير الكتب والمذكرات الجامعية بسعر مناسب بحيث لا يمثل عبئا على الطلاب وأولياء أمورهم وأن يتم استلام الطلاب لهذه الكتب فى وقت مناسب مع بداية العام الدارسى .

وقد بلغ دعم كل جامعة فى العام الماضى نصف مليون جنيه ، تمت زيادتها فى العام الجامعى الحالى الى مليون جنيه لكل جامعة فى السنـــة . وتختلف الجامعات فيما بينها فى اساليب استخدام هذا الدعم بما يحقق أقصى استفادة للطلاب وبما يتناسب مع امكاناتها المتاحة . ويكون ذلك بطرق متعددة ، من بينها :

- شراء حق التأليف من أعضاء هيئة التدريس بالجامعة ، وطبع الكتب بمطابع الجامعة على نفقتها الخاصة ، وبيعها للطلاب بسعر التكلفة .

- شراء الكتب من الناشرين لأعضاء هيئة التدريس وبيعها للطلاب بسعر مخفض (السعر المدعم) قد يصل الى نصف سعر شرائها ، وتتحمل الجامعة الفرق بين السعرين .

- منح الطلاب مبالغ مالية تتراوح بين ١٠و ١٥ جنيها لكل طالب ، للمساهمة فى شراء الكتب والمذكرات الجامعية .

على أنه من الممكن أيضا تخصيص جانب من هذا الدعم للمكتبات الجامعية الحالية ، وتزويدها بالكتب الحديثة والدوريات ، وتشجيع انشـــاء « مكتبة الطالب » فى كل كلية أو معهد ، تزود بعدد وفير من الكتب الجامعية التى تستخدم فى التدريس فى الفرق المختلفة ، بحيث يكون من السهل على الطالب الاطلاع عليها واستعارتها .

ويلاحظ أن هناك صعوبات كثيرة تواجه دعم الكتاب الجامعى ، يرجع بعضها الى : الطبع وزيادة تكاليفه ، والتعامل مع الناشرين لكتب هيئة التدريس ، وعدم حصول الطالب على الكتاب الجامعى فى الوقت المناسب ، ويرجع البعض الآخر الى الصعوبات المتعلقة بالطباعة والنشر

فى مصر كالحصول على الورق واشغال المطابع وقلة الفنيين فى الطباعة .

ثانيا : المساعدات المالية :

أ- صندوق التكامل الاجتماعى :

صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٧٩ بإنشاء صندوق التكافل الاجتماعى للطلاب بكل جامعة يكون له فروع بالكليات يهــدف الى :

- تحقيق الضمان الاجتماعى للطلاب بصوره المختلفة من تأمين أو رعاية اجتماعية أو قروض .
- المساهمة فى تنفيذ الخدمات الطلابية .
- العمل على حل المشاكل التى تواجه الطلاب وتحول بينهم وبين الاستمرار الهادئ فى دراستهم بسبب عجز دخولهم المالية .

وقد جاء القرار الجمهورى المشار اليه تعديلا لنصوص المواد ١١٦، ١١٧، ١١٨، ١١٩، ١٢٠، ١٢١، ١٢٢ من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات الواردة تحت عنوان رابعا «صناديق الرعاية الطلابية» .

ونصت المادة ١١٧ على أن ينشأ بالمجلس الأعلى للجامعات صندوق مركزى للتكافل الاجتماعى لطلاب الجامعات تكون له الشخصية الاعتبارية المستقلة ويكون له مجلس ادارة يشكل برئاسة رئيس المجلس الأعلى للجامعات ، وتكون موارده من الاعانات الحكومية التى تخصصها الدولة سنويا والمبالغ التى تخصصها وزارة الأوقاف من ايرادات الأوقاف الخيرية ، والاعتمادات المالية المدرجة لموازنات الوزارات والمحافظات والهيئات لإعانة وإقراض طلاب الجامعات ، والعائد المرتد من المشاركة فى فائض أرباح عقود التأمين على طلاب الجامعات التى قد تبرم مع شركات التأمين ، وصافى ايرادات الحفلات والمهرجانات والمعارض والاسواق الخيرية واليانصيب التى تقام لصالح الصندوق ، والاعانات والهبات والوصايا التى يقرر مجلس ادارة الصندوق قبولها ، وحصيلة استثمار أموال الصندوق ، والموارد الأخرى الناتجة عن نشاط الصنــدوق .

ويوجد الآن بكل جامعة من الجامعات صندوق فرعى للتكافل الاجتماعى يرأسه نائب رئيس الجامعة لشئون التعليم والطلاب ، وقد حددت المادة ١٢٠ من اللائحة التنفيذية لقانون الجامعات ، المعدلة بالقرار الجمهورى ٢٦٥ لسنة ١٩٧٩ ، اختصاصات مجلس ادارته وموارده . كما يوجد بكل كلية من الكليات صندوق فرعى للتكافل الاجتماعى يرأسه وكيل الكلية لشئون التعليم والطلاب ، وقد حددت المادة ١٢١ اختصاصات هذا الصندوق وموارده .

وقد شملت الرعاية الطلابية عن طريق الصندوق المركزى للتكافل الاجتماعى والصناديق الفرعية ما يلى :

شراء الملابس – شراء الكتب – شراء الأدوات الدراسية – تسديد الرسوم الدراسية – تسديد رسوم الاقامة فى المدن الجامعية – شراء الاجهزة التعويضية – شراء النظارات الطبية – التغذية – اشتراكات المواصلات ، هذا غير الاعانات النقدية اذا استدعت الحاجة الاجتماعية للطلاب .

وفى العام ١٩٨٢ – ١٩٨٣ استفاد من إعانات صندوق التكافل بالجامعات ١٠٠ الف طالب ، وقد خصص للجامعات فى هذا العام ٢ ملايين و١٠٠ الف جنيه ، وكانت الدفعة الاولى ١،٦٠٠،٠٠٠ جنيه ، والدفعة الثانية ١،٥٠٠،٠٠٠ جنيه ، وهذه المبالغ يتم صرفها نقدا او فى صورة عينية ، على شكل رسوم إقامة بالمدن الجامعية ، والإسهام فى شراء الكتب والمذكرات ، وشراء الملابس مخفضة السعر ، والأجهزة التعليمية ، والاسهام فى سداد قيمة الوجبات الغذائية ، على أن تصرف هذه المساعدات بصورة مرنة ، بحيث لا تقيد الطالب بتقديم البحث الاجتماعى بل يكتفى بموافقة عميد الكلية او رائد الطلاب بها . وقد وزع المبلغ الثانى وقدره على وجه التحديد ١،٠٤٥،٠٠٠ جنيه على الجامعات على النحو التالى :

جامعة القاهرة	٢٨٥	الف جنيه	جامعة الزقازيق	١٨٠	الف جنيه
،، الاسكندرية	٢٢٥	،، ،،	،، حلوان	١١٣	،، ،،
،، عين شمس	٢٧٠	،، ،،	،، المنيا	٥٣	،، ،،
،، اسيوط	١٢٠	،، ،،	،، المنوفية	٥٣	،، ،،
،، طنطا	٩٧	،، ،،	،، قناة السويس	٤٥	،، ،،
،، المنصورة	١٠٥	،، ،،			

ويتم التوزيع بحسب أعداد طلاب كل جامعة .

وفى جامعة القاهرة يقوم الصندوق بالتعاون مع كليات الجامعة بتنظيم وتنفيذ مشروع كساء الطلاب ، بحيث يستفيدون من شراء الملابس بأسعار اقتصادية فى حدود ثلاثين جنيها لكل طالب ، وتشجع الجامعة انشاء « كافتيريا » لتقدم للطلاب وجبات سريعة وجيدة بسعر التكلفة ، ويقوم الصندوق بمراقبة تنفيذ شروط العقد لتوصيل الخدمة الطلابية على أفضل وجه .

وإلى جانب ما تقدم ، يقوم صندوق التكافل فى كل كلية بالمساهمة فى طبع المذكرات والكتب الدراسية بسعر التكلفة ، وشراء ماكينات الطباعة والتصوير ، للمساهمة فى خدمة الطلاب من الناحيتين التعليمية الاجتماعية .

ولعل من أهم صور الرعاية التى يقدمها صندوق التكافل الاجتماعى رعاية الطلاب المكفوفين . اذ تقوم الجامعات بالتعاون مع وزارة الشئون والتامينات الاجتماعية برعاية هؤلاء الطلاب ، عن طريق صرف منحة شهرية طوال العام ، تبلغ فى بعض الجامعات عشرة جنيهات ، وتوفر لهم الجامعة التسجيلات والشرائط ، كما تقوم بعض الجهات بتقديم مساعدات عينية لهم ، عن طريق ادارات رعاية الشباب بالجامعات ، كساعات باريل والعصى المضيئة .

أما بالنسبة للطلبة المعوقين ، فيساهم صندوق التكافل المركزى وصندوق الكلية فى توفير احتياجاتهم وذلك عن طريق توفير دراجات بخارية أو كراسى متحركة ، الى جانب أنواع الرعاية الأخرى التى تقدم لهم بصفة خاصة مراعاة لظروفهم الاجتماعية .

ومع أن صندوق التكافل الاجتماعى المركزى وفروعه بالجامعات وكلياتها ، يقوم بدور بالغ الاهمية فى رعاية طلاب الجامعات من الناحية الاجتماعية فإن هناك بعض الملحوظات لهذا الصندوق تخلص فيما يلى :

– أن متوسط نصيب الطالب الجامعى من الاستفادة من خدمات الصندوق لايتجاوز ١٦ جنيها فى العام (١٩٨٢– ١٩٨٣) ، وهو مبلغ زهيد .

– أن المرونة المتبعة حاليا فى صرف الاعانات النقدية والعينية لطلاب الجامعات ترتب عليها فى بعض الأحيان صرف الإعانات لغير المستحقين .

– عدم تقارب نسب المستفيدين من الطلاب فى كل كلية من كليات الجامعة الواحدة وبالتالى عدم تقارب متوسط نصيب المستفيد فى كليات الجامعة الواحدة .

– إمكان اساءة بعض الطلاب لاستغلال الاعانات النقدية وهو أمر يمكن التغلب عليه باستبدالها بالمساعدات العينية كدفع مصروفات الاقامة فى مدن الجامعة أو شراء الكتب الجامعية وغير ذلك .

ب – قروض بنك ناصر الاجتماعى :

انشئ بنك ناصر الاجتماعى بالقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧١ وجاء فى المادة الثانية منه : أن أغراض البنك هى المساهمة فى توسيع قاعدة التكافل الاجتماعى بين المواطنين ، ومن أهم ما يقوم به البنك فى الوقت الحالى ، إقراض طلاب الجامعات قروضا حسنة دون فوائد ، لمساعدتهم على تغطية قيمة الكتب والأدوات اللازمة لهم . وتتولى الكليات والمعاهد دراسة الحالة الاجتماعية لطالبى القروض وتقرير قيمة ما يمنح لكل منهم .

وتبلغ قيمة القروض ٣٠ جنيها مصريا لطلاب الكليات العملية و ٢٥ جنيها لطلاب الكليات النظرية .

ويسدد القرض فور تخرج الطالب فى الكلية أو المعهد وتسلمه العمل ، ويكون السداد اما دفعة واحدة نقدا ، أو على أقساط شهرية .

وقد خصص البنك مبلغ ١٫٧٥٠٫٠٠٠ جنيه للإقراض الجامعى فى العام ١٩٨٢ – ١٩٨٣ ، وخصص لقروض عام ١٩٨٣– ١٩٨٤ مبلغ ٢٫٠٠٠٫٠٠٠ جنيه .

وتتم القروض عن طريق مكاتب رعاية الشباب بالكليات بعد أن يملأ الطالب الاستمارة المخصصة لذلك ، ويقوم مكتب رعاية الشباب بالاجراءات اللازمة لحصول الطالب على القرض ، وقد يكون القرض

الذى يحصل عليه الطالب قرضا طارئا أى يمنح فى حالة الطوارئ .

وليس من شك فى أن هذه القروض تساهم بصورة فعالة فى التخفيف من معاناة الطالب الجامعى ، خاصة وأنها تقدم فى صورة قرض حسن ، وبطريقة سداد ميسرة بحيث لا تشكل عبئا على الطالب .

ثالثا : صور أخرى من الرعاية :

وهناك خدمات أخرى تقدمها الجامعات لطلابها من بينها ما يأتى :

الإسكان الطلابى : يعتبر الاسكان الطلابى من أهم ما تقدمه الجامعات لرعاية طلابها اجتماعيا ، اذ تقوم الجامعات بتوفير المكان الملائم لإسكان طلابها الغرباء ، وذلك عن طريق المدن الجامعية للطلاب والطالبات لقاء أجر زهيد يبلغ خمسة جنيهات ونصف شهريا .

وفى الجامعات الاقليمية تعاون المحافظات فى تدعيم النشاط الطلابى بالأقاليم كما تدعم الاسكان الطلابى الجامعى .

وتقدم المدن الجامعية خدمات كثيرة لطلابها ، سواء من ناحية التغذية أو توفر المرافق وخدمات النظافة والخدمات الصحية .

ويمارس طلبة المدينة جميع الأنشطة الطلابية من رحلات ترفيهية ، وهوايات مختلفة ورياضة بدنية ومسابقات ثقافية ، وفى بعض المدن الجامعية مكتبات .

وتتلخص الملحوظات فى هذا المجال فيما يأتى :

ان الجامعات المصرية – وخاصة الاقليمية – تحتاج الى مزيد من الاسكان الطلابى ، واستكمال المدن الجامعية لبعض نواحي النقص فى الخدمات خصوصا فى مجال الرعاية الصحية .

التأمين على الطلاب : أخذت بعض الجامعات بنظام التأمين على الطلاب وعلى سبيل المثال تعاقدت جامعة القاهرة للتأمين على حياة طلابها ضد الحوادث والوفاة بنسبة ٧٠ ٪ لصالح الجامعة ، ٣٠ ٪ لصالح شركة مصر للتأمين ، ويقوم جهاز رعاية الشباب بالجامعة بكافة الاجراءات التى تسهل للطالب أو ولى أمره الحصول على التأمين ، وتبلغ قيمة التأمين فى حالة الوفاة ١٠٠٠ جنيه وذلك بالاضافة الى التعويضات فى الحالات التى يترتب عليها عجز مستديم وفقا لنسب معينة .

التشغيل الصيفى : وامتدادا للرعاية الاجتماعية اتجهت بعض الجامعات الى تشغيل الطلاب أثناء العطلة الصيفية ، بهدف استثمار وقت الطلاب بما يعود عليهم بالنفع الاقتصادى ، وإكسابهم خبرات من خلال التدريب فى مجالات تخصصهم . ويتم فى هذا الصدد مخاطبة الشركات والهيئات المختلفة والمحافظات لتشغيل الطلاب .

مشروع الأسر المنتجة لطلاب الجامعات : وهو مشروع يهدف الى استثمار فراغ الطلاب من الجنسين بما يعود عليهم بالنفع ، وتشجيعهم على ممارسة هواياتهم من رسم وتصوير وحياكة وتطريز لزيادة دخلهم عن طريق العائد من بيع منتجاتهم . وقد فتحت بعض الكليات مراكز للتدريب على الخياطة وأشغال الابرة ، والحرف المختلفة كالسباكة والنجارة والكهرباء .

على أن هذا المشروع لم يلق بعد عناية كافية فى الجامعات ، ولا يقبل عليه الطلاب والطالبات كثيرا .

الرعاية الصحية : للجامعات فى جمهورية مصر العربية مستشفيات لعلاج الطلاب ورعايتهم صحيا ، وهى تعمل على رفع المستوى الصحى للطلاب وتوفير وسائل علاجهم ، وتحصينهم ضد الأمراض المعدية ، بالاضافة الى الإسعافات الطبية ، والتفتيش الصحى على المرافق والمطاعم ، وجميع الأماكن بالجامعة ، وكذا توقيع الكشف الطبى على جميع الطلاب الجدد ، وضمان لياقتهم الصحية ، مع الكشف الطبى على أفراد الفرق الرياضية ورعايتهم صحيا أثناء ممارستهم لنشاطهم ورعاية الطلاب صحيا أثناء أدائهم الامتحانات والبت فى اعذارهم المرضية .

وتجرى المستشفيات الطلابية الجامعية العمليات للطلاب مجانا ،

وكذلك صرف الدواء وعمل الفحوص الطبية والمعملية والاشعة ، وصرف أجهزة السمع والأجهزة التعويضية ، كما توجد وحدات لعلاج الأسنان بالكليات الجامعية . وهناك العيادة الخارجية لعلاج جميع الأمراض ، وتتبعها الصيدلية التى تقوم بتحضير الادوية وصرفها .

وتقوم المستشفى بتحويل بعض الحالات التى يستدعى علاجها تخصصات غير متوفرة بها ، الى الاستشاريين من الأطباء فى هذه التخصصات على نفقة الجامعة ، واذا لم يتوافر العلاج داخل الجمهورية ، عولج الطلبة على نفقة الجامعة فى الخارج .

صندوق الزكاة : يساهم بنك فيصل الاسلامى فى الرعاية الاجتماعية للطلاب بإعانات سنوية للطلاب غير القادرين من صندوق الزكاة ، وقد بلغ عدد المستفيدين من جامعة القاهرة ١٣٨٣ طالبا وطالبة من مختلف الكليات خلال العام ١٩٨١ - ١٩٨٢ .

تيسير المواصلات : تقوم الجامعات فى الوقت الحالى بصرف اشتراكات مواصلات مجانية للطلبة والطالبات من غير القادرين . وفى هذا الاتجاه يمكن التوسع فيما يجرى حاليا من تخصيص اتوبيسات نقل الطلبة والطالبــات ، مع امكان النظر فى تخصيص بعضها للطلبة والبعض الآخر للطالبات ، سواء كانت خاصة بالجامعة أو يمكن تدبيرها عن طريق مؤسسة النقل العام . حيث يعتبر ذلك من أفضل ما يمكن أن يقدم من رعاية اجتماعية لطلابنا وطالباتنا .

التوصيات

وقد نوقش هذا الموضوع فى اجتماع المجلس مناقشة مستفيضة ظهــر خلالهــا كثيــر من الاتجاهـــات والآراء ، يخلــص أهمهــا فيما يأتى :

- ان الرعاية النفسية لطلاب الجامعات ، تحتاج - بجانب الرعاية الاجتماعية المادية - الى دراسة خاصة ، لأهميتها فى اكساب الطالب السلوك السوى ، وحتى يتخرج الطالب فى الجامعة دون معوقات نفسية تترك آثارها على سلوكه الاجتماعى والوظيفى .

- ان تحول المعونة المادية التى تمنح للطلاب الى معونة انتاجية ، يتكفل الطالب بردها بعد التخرج والعمل . ذلك أن حجم هذه المعونة - فضلا عما يسببه من أثر نفسى للطالب - ليس بقليل فى بلد نام يحتاج الى دعم .

- ان الصورة التى تجرى عليها الرعاية الاجتماعية للطلاب فى مصر غير واردة فى دول العالم الأخرى · شرقية وغربية .

ففى روسيا يحصل الطالب على رعاية اجتماعية كاملة من حيث المأكل والمسكن والمواصلات ، على أن يخصم ، مقابل ذلك ، جزء من راتبه بعد العمل يعود الى خزينة الجامعة .

وفى انجلترا يدرس ٤٠ ٪ من طلاب الجامعات من خلال منح تقدمها لهم مؤسسات انتاجية تحتاج الى تخصصاتهم ، لقاء العمل بها بعد التخرج .

وفى امريكا يقترض الطالب من أحد البنوك ، أو من اسرته ، على أن يسدد ما اقترضه من نتاج عمله بعد التخرج . أو تقوم جهة ما بسداد قرضه نظير قيامه بالعمل لديها .

- ان الخدمات التى يقدمها صندوق التكافل الاجتماعى لا تصل إلا الى عدد محدود من طلبة الجامعات لا يتجاوز الخمس .

- ان تعطى الأولوية لتمكين الطالب من الحصول على مجموعة الكتب والمؤلفات التى يحتاجها فى فرقته الدراسية عن طريق تدعيم الاعتماد المخصص للكتاب تدعيما كبيرا بجزء من حصيلة صندوق التكافل الاجتماعى والتبرعات التى تقدم من البنوك ووزارة الأوقاف ، وغيرها . ذلك ان متوسط ما يحصل عليه الطالب حاليا يبلغ فى مجموعه (٦١ جنيها) يمكن أن يرتفع الى (٨٠ جنيها) وهذا المبلغ كفيل بأن يهيئ للطالب الكتب الجامعية المقررة عليه ويمكنه كذلك من الاحتفاظ بها للرجوع اليها عند الحاجة بعد تخرجه .

- ان توسع دائرة الاستفادة من الجهود التطوعية المشكورة التى يؤديها بعض اساتذة الجامعة فى تدعيم الرعاية الاجتماعية للطلاب ،

حيث يقومون بعمل مجموعات دراسية للطلبة بأجور رمزية .

- ان ينظر فى دراسة الوسائل المناسبة ليسهم خريجو الجامعات الذين يعملون فى قطاع خاص أو شركات استثمار - بالنظر الى المرتبات المرتفعة التى يتقاضونها - بنسبة معينة من دخلهم فى دعم المعونة الطلابية ، على أن تضاف هذه الحصيلة الى صندوق التكافل الاجتماعى فتساهم بدورها فى زيادة المعونة المقدمة .

وعلى ضوء ما سبق جميعه يوصى المجلس بما يأتى :

* أن تستمر الجهود فى تدعيم الرعاية الاجتماعية لطلاب الجامعات بحيث لا يقتصر الدعم على الدولة وحدها ، بل تمتد هذه الجهود لتشمل المؤسسات العامة والخاصة من بنوك وشركات وأفراد قادرين ، ودعوتهم للتبرع لصندوق التكافل الاجتماعى المركزى لتدعيم الرعاية الاجتماعية لطلاب الجامعة .

* وضع نظام مواز للنظام الحالى للرعاية الاجتماعية يقوم على أساس الأخذ بنظام المعونة الانتاجية التى يردها الطالب بعد التخرج والعمل ، أسوة بما يجرى عليه العمل فى الخارج ، ورعاية لكرامته . على أن يتم الأخذ بالنظام الجديد بعد دراسة مقارنة مشتركة وعلى مراحل .

* زيادة متوسط ما يحصل عليه الطالب الجامعى من خدمات صندوق التكافل الاجتماعى ، بعد تدعيمه بالتبرعات والهبات .

* أن تتولى جهات التنفيذ التثبت من صرف إعانات الصندوق وفروعه لمستحقيها من الطلاب ، وبدون بحث اجتماعى حفاظا على مشاعرهم ، ويمكن اللجوء فى ذلك بصفة سرية الى مكتب الشئون الاجتماعية التابع له سكن الطالب ، والى هيئة التدريس بالكليات والرواد العاملين لما يتوافر لديهم من معلومات تساعد على التثبت من احتياجات الطلاب .

* التوسع فى منح قروض مالية للطلبة غير القادرين تكفى احتياجاتهم على أن ترد هذه القروض بعد تخرجهم وعملهم ، بدلا من الإعانات المالية المحدودة التى لا تفى بالغرض الذى تمنح من أجله .

وفى هذا الاتجاه ينظر فى زيادة قيمة القروض التى يقدمها بنك ناصر للطلاب .

* يراعى بقدر الإمكان ، أن تتقارب نسب المستفيدين من الطلاب فى توزيع إعانات الصندوق المركزى للتكافل الاجتماعى مع أعداد الطلاب فى الجامعات ، وفى كل كلية من الكليات .

* ان تتقارب أنصبة المستفيدين فى كليات الجامعة الواحدة . ويتطلب هذا من كل جامعة تخطيط توزيع الإعانات على الكليات ، ومتابعة أعمال الصناديق الفرعية بالكليات .

* التوسع فى المساعدات العينية التى يقدمها صندوق التكافل الاجتماعى وفروعه لسداد الرسوم الدراسية ، ونفقات الإقامة فى المدن الجامعية ، وشراء الكتب والملابس والأجهزة التعويضية والنظارات ، وغيرهـــا .

* إعطاء أولوية لسياسة الدعم الحالى للكتاب الجامعى وتذليل العقبات التى تواجه طبع الكتب الجامعية فى الجامعة أو خارجها ، بحيث يكون الكتاب الجامعى فى متناول الطالب فى الوقت المناسب ووضع الضوابط الكفيلة بتحقيق ذلك .

* دعم مكتبات الجامعات الحالية بتزويدها بأحدث المراجع والدوريـــات ، وتشجيع انشاء « مكتبة الطالب » فى كل كلية أو معهد ، تزود بعدد وفير من الكتب الجامعية التى تستخدم فى التدريس فى الفرق المختلفة ، بحيث يكون من السهل على الطالب الاطلاع عليها واستعارتها .

* دعم المستشفيات الجامعية الطلابية بأحدث الأجهزة ، وزيادة الأسرة بها ، والارتفاع بمستوى خدماتها . حيث أصبحت تكاليف العلاج والدواء للطلاب خارج هذه المستشفيات فوق قدرات معظمهـــم فى الوقت الحالى .

* الاهتمام بمشروعات التشغيل الصيفى لطلاب الجامعات ، بتوفير فرص عمل لهم أثناء العطلة الصيفية ، حتى يكتسبوا قيمة الاعتماد على

النفس . على أن يشارك المجلس الاعلى للشباب والرياضة فى توفير مثل تلك الفرص .

* تشجيع مشروع الأسر المنتجة لطلاب الجامعات . وتشجيع الطلاب والطالبات على ممارسة هواياتهم من رسم وتصوير وحياكة وتطريز حتى يتمكنوا من زيادة دخلهم عن طريق العائد من بيع منتجاتهم . فضلا عما يغرسه ذلك فيهم من حب العمل والاعتماد على النفس .

* التوسع فيما يجرى حاليا من تيسير المواصلات لطلاب الجامعة وطالباتها ، سواء بشراء كل جامعة عددا من الاتوبيسات وتخصيصها لنقل الطلاب والطالبات من الجامعة واليها ، أو عن طريق التعاقد مع مؤسسات النقل لهذا الغرض .

السياسة المستقبلية لنظام التأمين والمعاشات الحكومية

نظام التأمين والمعاشات الحكومية هو نظام التأمينات الاجتماعية المطبق على العاملين بالحكومة والهيئات العامة .

ويستهدف التأمين الاجتماعي ضمان استمرار الدخل للمؤمن عليه أو عائلته عند تحقق أحد المخاطر المؤمن منها ، وقد يمتد هدف التأمينات الاجتماعية بحيث تغطى حاجات بعيدة الصلة بالمخاطر التقليدية ، وثيقة برفاهية الانسان .

ويرى البعض أن التأمين الاجتماعي قديم قدم نشأة الانسان على هذه الأرض وقد مارسته القبائل فى المجتمعات الاولى بصورة أو بأخرى من صور التكافل الاجتماعي بين الأفراد فى حالات الكوارث والموت .

وجاءت الشرائع السماوية فدعت الى مساعدة الفقراء والمحتاجين والى تخفيف ويلات البؤس والحاجة . وكانت وسيلة الإسلام الرئيسية فى القضاء على الفقر هى الزكاة ويدخل فى ذلك الصدقات الموسمية كزكاة الفطر والأضحية ، والكفارات وغير ذلك من نظم التكافل الاجتماعي التى قررتها الشريعة الاسلامية .

أما التأمين الاجتماعي بوضعه الحالى ، فجاء نتيجة مباشرة للثورة الصناعية فى غضون القرن التاسع عشر حيث أدى وجود المصانع الضخمة الى أن أصبح العمل فى الصناعة هو سبيل العيش للغالبية العظمى من الأفراد . وأدى وجود هذه المجتمعات الكبيرة الى تعرض الأفراد لمخاطر فقد الدخل من العمل لأسباب عديدة كالوفاة والعجز وغيرها من الأسباب .

تطور نظام التأمين الاجتماعي فى مصر بالنسبة للعاملين بالقطاع الحكومى :

عرفت مصر نظام المعاشات لموظفى الدولة منذ أكثر من ١٢٨ عاما فقد صدرت عدة قوانين متلاحقة فى تلك الفترة لتنظيم المعاشات وقد يكون من المناسب استعراضها بإيجاز فيما يلى :

قانون سعيد :

وهو أول تشريع مصرى لتنظيم المعاشات ، وقد صدر فى السادس والعشرين من ديسمبر سنة ١٨٥٤ ويقضى بمنح معاش للموظف عند تقاعده يتناسب مع مدة خدمته . ويغطى هذا القانون بعض الموظفين المدنيين والعسكريين ومن سبق لهم أداء الخدمة العسكرية ممن كانوا يخدمون الحاكم فقط ، فاذا تقاعد أحد منهم بعد ١٥ سنة يرتب له ربع مرتبه ، وان كانت ٢٠ سنه يمنح ثلث مرتبه واذا كانت ٢٥ سنة يرتب له نصف المرتب ، مع ملاحظة ان عبء التمويل كان يقع بالكامل على الدولة .

قانون اسماعيل :

وبعد حوالى ١٧ عاما من صدور القانون الأول صدر هذا القانون نظرا لسوء الأحوال المالية فى البلاد فى عهد اسماعيل ، فقد فرضت الحكومة بموجب هذا القانون أداء اشتراكات تعادل مرتب يوم واحد للتخفيف عن الخزانة العامة وطبق على من دخل الخدمة بعد صدوره .

قانون توفيق :

وفى الواحد والعشرين من يونيه سنة ١٨٨٧ صدر هذا القانون الذى شمل جميع الموظفين المدنيين الدائمين والخاضعين لقانونى المعاشات السابقين عليه . وبمقتضى هذا القانون تم رفع قيمة الاشتراكات الى ٥٪ من المرتبات ووضعت أسس لربط المعاش بواقع ٦٠/١ من متوسط الماهيات فى السنوات الثلاث الأخيرة من الخدمة ، كما قضى بتحديد حد أقصى للمعاش بثلاثة أرباع الماهية لأصحاب الماهيات الصغيرة ونصف الماهية لأصحاب الماهيات الكبيرة واستبعد فى نفس الوقت السعاة والفراشين ، وقرر رد اشتراكاتهم كما خصص فصلا لتنظيم المعاشات الاستثنائية .

القانون رقم ٥ لسنة ١٩٠٩ بشأن المعاشات الملكية :

وقد خضع له جميع الموظفين والمستخدمين المدنيين الذين دخلوا خدمة الحكومة اعتبارا من ١٥ ابريل سنة ١٩٠٩ وبمقتضاه يستقطع من ماهياتهم ٥ ٪ بصفة دائمة شهريا ولا تستقطع هذه النسبة من ماهيات المستخدمين المؤقتين وكذلك العمال ، ووضع أساسا لربط المعاشات للموظفين الدائمين ونظاما للمكافآت للعمال والموظفين المؤقتين ، واستمر هذا النظام أكثر من نصف قرن حتى صدر القانون ٣٧ لسنة ٦٠ لمستخدمى الدولة وعمالها الدائمين .

القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ :

وفى ٢٨ / ٥ / ١٩٢٩ صدر هذا القانون وقد تضمن أحكاما ومبادئ متطورة فى مجال المعاشات وخضع لاحكامه الموظفون والمستخدمون الدائمون والذين دخلوا الخدمة من تاريخ صدوره – كما تضمن رفع نسبة الاشتراك الى ٧,٥ ٪ من المرتبات ، وربط المعاش بواقع ٥٠/١ من متوسط الماهيات عن كل سنة من سنوات الخدمة بشرط الا يجاوز المعاش ثلاثة أرباع هذا المتوسط وبحد أقصى ٩٠ جنيها لسائر الموظفين ، و١٢٥ جنيها للوزراء .

وظل هذا القانون ساريا على الفئات التى خضعت له منذ صدوره حتى اوقفت الحكومة العمل به اعتبارا من أول يناير سنة ١٩٣٥ ، نتيجة للأزمة الاقتصادية والمالية للتعيينات الجديدة والترقيات والعلاوات الدورية وأصبح التعيين فى الوظائف الخالية يتم بصفة مؤقتة وبعقود قابلة للتجديد ، ومن ثم اصبح المعينون الجدد مؤقتين ولا يخضعون لنظم المعاشات فيما عدا بعض الفئات المستثناة كرجال القضاء والنيابة وضباط الجيش والشرطة .

القانون رقم ٣٢٦ لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته :

وظل الموظفون غير المثبتين مجردين من أى نظام للمعاشات وليس لهم سوى مكافآت هزيلة تصرف طبقا للقانون رقم ٥ لسنة ١٩٠٩ ، الى أن قامت ثورة ٢٣ يوليو فصدر المرسوم بقانون رقم ٣٢٦ لسنة ١٩٥٢ بانشاء صندوق للتأمين وآخر للادخار والمعاشات لموظفى الحكومة المدنيين ثم عدل بالقانون ٣٣١ لسنة ١٩٥٣ ، الذى شمل جميع موظفى الدولة المدنيين والعسكريين .

كما خضع لهذا النظام بعد ذلك موظفو وزارة الأوقاف وموظفو المجالس البلدية ومجالس المديريات بالقانونين رقمى ٢٦٩ لسنة ١٩٥٣ و٣٨١ لسنة ١٩٥٣ .

ويمول صندوق الادخار باشتراكات بواقع ١٥ ٪ من المرتبات يؤديها الخزانة العامة والموظفون مناصفة بينهما ، وتؤدى هذه المدخرات مضافا اليها فائدة مركبة بواقع ٣ ٪ سنويا عند نهاية الخدمة إما دفعة واحدة أو على دفعات مدى الحياة .

أما صندوق التأمين فيمول باشتراكات بواقع ١ ٪ من المرتبات يؤديها الموظفون و ١ ٪ تؤديها الخزانة العامة وبمقتضاه يؤدى الصندوق دفعة واحدة كتعويض فى حالة الوفاة أو العجز الكامل بنسب تتراوح بين

٥٠ ٪ ، ٤٠٠ ٪ من المرتب السنوى .

ويتميز هذا القانون بأنه لأول مرة تم فصل أموال التامين والادخار من أموال الخزانة العامة ، واعتبر كل صندوق شخصا معنويا من أشخاص القانون العام وله ميزانية وذمة مالية مستقلة وعهد بإدارته الى مصلحة صناديق التأمين والادخار الحكومية . كما أنه لأول مرة يدخل نظام التامين على موظفى الدولة الذى يستحق فى حالة الوفاة أو العجز قبل بلوغ سن الستين ، وهو نواة لنظام التعويض الاضافى الذى طبق فيما بعد .

القانون ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ الخاص بالتأمين والمعاشات :

نتيجة لما ظهر من التطبيق العملى لنظام التامين والادخار من ضآلة المبالغ التى يؤديها الصندوق لمدى الحياة بالنسبة للمرتب الذى كان يتقاضاه الموظف - تم إصدار هذا القانون ويعتبر بداية الاتجاه الى المسيرة التأمينية الصحيحة فى مصر حيث استحدث نظاما للمعاشات والتأمين عن طريق صندوق مستقل عن الموازنة العامة للدولة وغطى جميع العاملين بالحكومة والهيئات سواء الدائمين أو المؤقتين . وحددت الاشتراكات بواقع ١٠ ٪ من المرتبات يؤديها العاملون ومثلها تؤديه الخزانة العامة كحد ادنى . ومن المميزات العامة فى هذا القانون أن المزايا التى كفلها بنيت على أساس التكافل الاجتماعى بين الافراد المشتركين فيه ومن هنا ظهر ما يسمى بالمعاشات التأمينية .

القانون ٣٦ لسنة ١٩٦٠ :

ونتيجة لقيام الوحدة بين مصر وسوريا عام ١٩٦٠ استدعى الأمر توحيد التشريعات فى كل من الإقليمين (كما كان يطلق عليهما فى ذلك الوقت) وتم إصدار هذا القانون الذى وحد المعاملة بين مصر وسوريا فى مجال التأمين والمعاشات ، وأهم ما يميزه تخفيض المدة الموجبة لاستحقاق معاش الشيخوخة من ٢٠ عاما الى ١٥ عاما .

القانون ٣٧ لسنة ١٩٦٠ بإصدار قانون التأمين والمعاشات لمستخدمى الدولة وعمالها الدائمين :

وهو أول قانون ينظم معاشات عمال الدولة الذين كانوا ينتفعون بالقانون ٥ لسنة ١٩٠٩ حتى تاريخ صدور هذا القانون فى ١٩٦٠/٥/١ وهو يشمل نفس نظام معاشات الموظفين .

وبصدور هذا القانون اصبح جميع العاملين بالقطاع الحكومى متمتعين بنظام المعاشات .

القانون ٥٠ لسنة ١٩٦٣ باصدار قانون التأمين والمعاشات لموظفى الدولة وعمالها المدنيين :

كان الهدف من صدور هذا القانون توحيد نظامى التأمين والمعاشات للموظفين والعمال ، واعتبارا من ١ / ٦ / ١٩٦٣ تم تغطية جميع العاملين بالحكومة بنظام تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة .

ويتميز هذا القانون بأنه رفع نسبة حساب المعاشات الى ٤٥/١ بدلا من ٥٠/١ عن كل سنة من سنوات الخدمة المحسوبة فى المعاش كما اصبح المعاش يوزع بالكامل على المستحقين بدلا من ثلاثة أرباع المعاش فقط .

الثورة التأمينية الحديثة :

لا شك أنه حدثت فى مصر ثورة تأمينية فى السنوات الأخيرة ، اذ امتدت الحماية التأمينية الى كافة أفراد الشعب وأصبح تأمين الفرد على يومه وغده حقا مكفولا بواسطة الدستور . ولأول مرة يتم وضع سياسة تأمينية وخطة عمل فى المسارات التالية :

- تطوير الخدمة التأمينية وتبسيط الاجراءات ، مع اتباع نظام اللامركزية الكاملة فى تقديم الحقوق التأمينية للمواطنين ، ورفع كفاءة الجهات القائمة بالتنفيذ باستخدام الوسائل العلمية الحديثة .
- المراجعة الكاملة المستمرة للتشريعات التأمينية السارية بهدف تطويرها وسد الثغرات بها مع الأخذ فى الاعتبار توسيع قاعدة المستفيدين من نظام المعاش كبديل للدفعة الواحدة .
- المشاركة بفاعلية فى تمويل خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية عن طريق توجيه فائض الصناديق الى الاستثمار فى مشروعات التنمية باعتبار صناديق التأمين الاجتماعى القناة الرئيسية لتجميع المدخرات الاجبارية .

– وفى هذا الاطار صدر القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ فى شأن التأمين الاجتماعى وأهم المبادئ التى استحدثها هذا القانون ما يأتى :

× مساواة المنتفعين بأحكامه سواء كانوا عاملين بالحكومة أو الهيئات العامة او القطاع العام أو القطاع الخاص .

× كفل القانون فروع التأمينات الخمسة التالية :

- تأمين الشيخوخة والعجز والوفاه .
- تأمين إصابات العمل .
- تأمين المرض .
- تأمين البطالة .
- تأمين الرعاية الاجتماعية لأصحاب المعاشات .

× أنشأ القانون صندوقين رئيسيين للتأمين الاجتماعى :

- صندوق للتأمينات الاجتماعية للعاملين بالجهاز الادارى للدولة ، والهيئات العامة ووحدات الادارة المحلية وتديره الهيئة العامة للتأمين والمعاشات .
- صندوق للتامينات الاجتماعية للعاملين بالقطاعين العام والخاص والقطاع التعاونى ، وتديره الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية .

× انشاء صندوق للعلاج والرعاية الطبية فى مجال تأمين المرض وتأمين إصابات العمل ، تديره الهيئة العامة للتأمين الصحى . وقد حقق القانون الاستقلال المالى لهذا الصندوق ليتمكن من تحسين مستوى الخدمة الطبية وشمولها كافة العاملين .

وقد أدخلت على القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ عدة تعديلات بموجب القوانين ٢٥ لسنة ١٩٧٧ ، ٣٢ لسنة ١٩٧٨ ، ٩٣ لسنة ١٩٨٠ ، وذلك بهدف التطوير وسد الثغرات التى ظهرت عند التطبيق ، وقد بلغ عدد الخاضعين لأحكامه فى ٣١/ ١٢ / ١٩٨٢ ما يلى :

قطاع حكومى	٢.٢٧ مليون
قطاع عام	١.٧٧ مليون
قطاع خاص	٢.٠٦ مليون
الاجمالى	٦.١٠ مليون

وفيما يلى أهم الاحكام التى اشتمل عليها هذا القانون :

السن فى بدء الاشتراك :

لا يشترط بلوغ المؤمن عليه سنا معينا اذا كان من العاملين بالحكومة والقطاع العام ، ويشترط بلوغه سن ١٨ عاما بالنسبة للقطاعين الخاص والتعاونى باستثناء تأمين إصابات العمل فيسرى على المتدرجين الأقل من ١٨ عاما .

سن استحقاق معاش الشيخوخة :

هو سن التقاعد المنصوص عليه بقانون التوظف او ٦٠ عاما بالنسبة للقطاع الخاص .

نسبة الاشتراكات :	صاحب عمل	مؤمن عليه	الخزانة العامة	مجموع
تأمين شيخوخة وعجز ووفاة :	١٥٪	١٠٪	١٪	٢٦٪
تأمين اصابات العمل :				
بالنسبة للعاملين بالجهاز الادارى للدولة	١			١
بالنسبة للعاملين بالقطاع العام بالنسبةللعاملين بالقطاع الخاص	٣			٣
تأمين المرض :				
بالنسبة للعاملين بالجهاز الادارى بالدولة والهيئات العامة	٣	١		٤
بالنسبة للعاملين فى القطاع الخاص	٤	١		٥
تأمين البطالة :	٢			٢

المدة الواجبة لاستحقاق معاش الشيخوخة :

١٢٠ شهرا على الاقل .

– الحد الأدنى للمدة الموجبة لاستحقاق معاش العجز الكلى أو

الجزئى المنهى للخدمة أو الوفاة :

لا يشترط مدة بالنسبة للمؤمن عليهم من العاملين بالجهاز الإدارى للدولة أو الهيئات العامة أو القطاع العام ، أما بالنسبة للقطاعين الخاص والتعاونى فيشترط ٣ شهور متصلة و ٦ شهور منقطعة .

- الحد الأدنى الرقمى للمعاش شاملا الإعانات أربعة وعشرون جنيها شهريا .

- الحد الاقصى الرقمى للمعاش شاملا الاعانات مائتان وأربعة جنيهات شهريا فيما عدا معاش الوزراء فيبلغ مائتين وثلاثين جنيها شهريا .

- اساس حساب معاش الشيخوخة :

٤٥/١ من متوسط اجر الاشتراك المستحق خلال السنتين الاخيرتين عن مدة الاشتراك .

أهداف نظام التأمين الاجتماعى :

يستهدف نظام التأمين الاجتماعى استمرارية الدخل للمؤمن عليه أو عائلته عند تحقق أحد المخاطر المؤمن عليه منها .

ولا شك أن نظام التأمين الاجتماعى المصرى من المكاسب البارزة للمواطنين خصوصا أن إعفاء المعاشات وباقى المزايا التأمينية من كافة أنواع الضرائب قد قرب الى حد كبير بين الدخل بعد التقاعد وبين دخل صاحب المعاش قبل ترك الخدمة .

ومع ذلك فهناك عدة أمور ينبغى دراستها وهى .

أجور الاشتراك فى المعاش :

ان تعريف أجر الاشتراك الوارد فى نظام التأمين الاجتماعى يمثل فى حقيقته الأجر الدورى الشامل للعامل بما فى ذلك الجزء المتغير كالحوافز والبدلات ، الا أنه من الناحية الواقعية ما زالت اجور الاشتراك تقل عن الاجور الحقيقية ، اما بسبب ظاهرة التهرب التى توجد فى بعض القطاعات او بسبب تحديد حد أقصى لأجر الاشتراك ، كذلك فإن تعريف أجر الاشتراك يستبعد من عناصر الأجر المزايا العينية من مأكل ومشرب وملبس ومسكن ، وكذا المنح والمكافآت التشجيعية وأيضا الأجور الاضافية ونصيب المؤمن عليهم من الارباح واعانة غلاء المعيشة .

ولتحقيق هدف نظام التأمين الاجتماعى فإن الامر يقتضى :

- تحديد المعاشات على أساس مجموع عناصر الدخل التى كان يعول عليها المؤمن عليه وأسرته أى على أساس الأجر الاجمالى الذى يحصل عليه العامل .

- اعتبار ظاهرة التهرب من أنظمة التأمين الاجتماعى من القضايا القومية التى تتطلب تضافر جهود جميع الأجهزة للقضاء عليها .

الحد الأدنى الرقمى للمعاش :

من المتفق عليه فى أغلب نظم المعاشات ، تقرير حدود دنيا للمعاشات أيا كانت أجور المؤمن عليهم ، وذلك تجسيدا لمبدأ التكافل الاجتماعى وكنوع من أنواع إعادة توزيع الدخول التى تتم من خلال تلك النظم .

وقد اهتم النظام المصرى بوضع حدود دنيا للمعاشات واهتمت الدولة برفع هذه الحدود بصورة مستمرة ومتلاحقة بحيث ارتفع الحد الأدنى خلال السنوات العشر الأخيرة من ٣.٦ جنيه الى ٢٤ جنيها شهريا ، ومع ذلك فان الامر يتطلب فى سبيل كفالة الحياة الانسانية الكريمة لمحدودى الدخل ان يعاد النظر فى هذا القدر بصفة دائمة بحيث يتناسب تلقائيا مع الحد الأدنى للأجور .

الحد الأقصى الرقمى للمعاش :

يتجه نظام التأمين الاجتماعى المصرى الى تقرير حد اقصى للأجور التى تؤدى على اساسها الاشتراكات واعتبارا من ١٩٧٥/٩/١ تاريخ العمل بقانون التأمين الاجتماعى ٧٩ لسنة ١٩٧٥ حدد الحد الأقصى لأجر الاشتراك بمبلغ ٢٥٠٠ جنيه سنويا وهو القدر المعادل لمرتب الوزير وقد رفع هذا القدر أخيرا اعتبارا من ١٩٨١/٧/١ الى ٣٠٠٠ جنيه سنويا .

وقد يقال فى تبرير وضع حد أقصى للاجور التى تؤدى عليها الاشتراكات ، أن اهمال جزء من الأجور وبالتالى انخفاض المزايا نسبيا لمن تجاوزت اجورهم الحد الأقصى انما يرجع الى أن الحاجة الى المزايا تتناقص كلما تزايدت الأجور ، وأن ذوى الأجور المرتفعة لديهم القدرة على الالتجاء للوسائل الخاصة لمواجهة المستقبل كالادخار والتأمين الخاص .

الا أن تقرير حدود قصوى لأجر الاشتراكات وبالتالى للمزايا لا يتفق مع أهداف نظام التأمين الاجتماعى الذى يربط المزايا مع الأجور ، ويستلزم بالتالى زيادة مستمرة فى الحدود القصوى للمزايا والاشتركـــــات ، ويظهر ذلك باستعراض التطورات الاقتصادية والاجتماعية على مدى السنوات الخمس الماضية ، سواء نتيجة لسياسة الانفتاح الاقتصادى أو نتيجة للتضخم وما استتبع ذلك من زيادات متوالية فى الأجور بجانب اطلاق الحوافز والأجور المتغيرة فأصبح لزاما إعادة النظر فى الحد الاقصى للمعاش وبالضرورة فى الحد الأقصى لأجر الاشتراك فى التأمين والذى أصبح حاليا بالنسبة لغالبية شاغلى الوظائف العليا يقل عن ٥٠ ٪ من دخولهم الشهرية الحقيقية ، وهذا يعنى انخفاض دخلهم بعد التقاعد الى نفس النسبة أو اقل . وقد اتجهت كثير من الجهات سواء بالحكومة او القطاع العام الى انشاء صناديق تكميلية لمعالجة هذا الموقف أو نظم خاصة ، كما اتجه بعض كبار العاملين بالدولة الى المطالبة بمعاملتهم معاملة الوزراء ، لذلك فقد أصبح من الضرورى النظر فى :

– الغاء الحد الاقصى لاجر الاشتراك وبالتالى الغاء الحد الاقصى للمعاشات والمزايا الاخرى حتى يحقق نظام التأمين الاجتماعى أهدافه الاساسيه وحتى لا نضطر الى رفع تلك الحدود مع ارتفاع مستويات الاجور .

واذا كان من غير اليسير تنفيذ هذا الاقتراح بسبب اعتبارات اجتماعية معينه أو بسبب المحافظة على سلامة المراكز المالية لصناديق التأمين الاجتماعى فانه يقترح :

• معاملة جزء الاجور الذى يفوق الحد الاقصى معاملة الاجور المتغيرة أو استحداث نظام تكميلى تتولاه اجهزة وزارة التأمينات .

المحافظة على قيمة المعاشات :

ان الارتفاع المستمر فى الاسعار والاجور ونفقات المعيشة يعتبر ظاهرة عالمية – لذلك فإن من أهم المشاكل التى تعانى منها نظم المعاشات ، المحافظة على قيمتها الحقيقية أى على قوتها الشرائية من خلال ملاءمتها مع التغيير فى الأسعار أو مستويات الأجور او نفقات المعيشة .

ويتم تحديد المعاشات عند التقاعد من خلال تناسبها مع أجور المؤمن عليهم ثم يتم بعد ذلك رفع المعاشات لتتناسب مع الأسعار أو الأجور أو نفقات المعيشة . ويتم ذلك بوسائل عديدة منها :

– ان يصدر التعديل بمقتضـــــى تشريع خاص وفقا للظروف السائدة .

– ان يتضمن نظام التأمين الاجتماعى القواعد والاجراءات التى يتم على اساسها التعديل ومدى دوريته .

– أن يتم التعديل بصورة تلقائية وفقا لأسس وقواعد محددة مسبقا بشكل دورى فى فترات معينة ترتبط بمعدلات التغيير فى الأرقام القياسية للأجور أو نفقات المعيشة .

وقد ربط المشرع زيادة المعاشات بوجود فائض فى أموال صناديق التأمين الاجتماعى فنص فى المادة (٨) من القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ بأنه يجوز زيادة المعاشات على ضوء الأسعار القياسية ، وذلك بنسبة يحددها قرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض وزير التأمينات ، وذلك فى حالة ما اذا تبين من فحص المركز المالى للصناديق وجود مال زائد .

الا أنه لم يمكن عمليا تطبيق نص هذه المادة اذ لم يتبين من فحوص المركز المالى التى اجريت للصناديق وجود مال زائد ، غير أن هذا لم يمنع الدولة – استجابة لرغبات الجماهير ، ورفعا للمعاناة عن أصحاب الدخل المحدود ، ومنهم أصحاب المعاشات – من زيادة المعاشات فى السنوات الاخيرة كما يلى :

– القانون ٨٧ لسنة ١٩٧٧ ١٠ ٪ بدون حد أقصى .

– القانون ٤٤ لسنة ١٩٧٨ ١٥ ٪ بحد أقصى ٦ جنيه وحد أدنى ٢ جنيه .

– القانون ٦٢ لسنة ١٩٨٠ ١٠ ٪ بحد أقصى ٦ جنيه وحد أدنى ٣ جنيه وحد أقصى للأرملة ١.٥ جنيه ولباقى المستحقين ٠.٥ جنيه .

– القانون ٩٣ لسنة ١٩٨٠ ١٠ ٪ بحد أقصى ٦ جنيه وحد أدنى ٢ جنيه .

– القانون ١٣٧ لسنة ١٩٨٠ ٥٪ بحـد اقصى ٤ جنيه وحـــد أدنى ٢ جنيه .

– القانون ٦١ لسنة ١٩٨١ ١٠ ٪ بحد أقصى ١٠ جنيه وبحد أدنى ٣ جنيه .

ويمكن تحقيق ملاءمة المعاشات ، وذلك بربطها عند ترك الخدمة وفقا لمدة الاشتراك والأجر بحيث تحدد بنسبة مئوية من الأجر – وهو ما يتم حاليا – بحيث يحصل على النسبة ذاتها ، صاحب المعاش الموجود فعلا بالخدمة فى ذات الوظيفة او الدرجة التى كان يشغلها قبل تركه الخدمة دون النظر الى الأجر الذى كان يحصل عليه عند انتهاء الخدمة .

وفى جميع الأحوال يجب أن يتم مواءمة المعاشات وفقا لقواعد محددة مسبقا وبشكل دورى وفقا لمعدلات التغير فى الأرقام القياسية للأجور او نفقات المعيشة ، مع ضرورة الحفاظ على مراكز الصناديق المالية حتى تستطيع مواجهة التزاماتها على المدى الطويل .

المستحقون فى المعاش :

لا يقتصر دور التأمين الاجتماعى على ضمان مستوى معيشة مناسب للمؤمن عليهم فقط وانما تمتد هذه الحماية الى أسرهم من بعدهـــم .

وتقوم فكرة تحديد المستحقين فى معاشات الوفاة على أساس الإعالة لا الإرث .

وفيما يلى عرض لبعض ما أسفر عنه التطبيق العملى للنظام :

الزوجة :

اشترط القانون لاستحقاق الأرملة فى المعاش أن يكون الزواج موثقا أو ثابتا بحكم قضائى نهائى على دعوى رفعت حال حياة الزوج ، وهذا الشرط محل نظر فإذا تمكنت الزوجة من اثبات الزوجية والحصول على حكم قضائى نهائى سواء رفعت الدعوى حال حياة الزوج أو بعد وفاته ، فليس هناك ما يبرر حرمانها من المعاش .

الزوج :

لم يسو القانون بين الزوج والزوجة فى أحكام استحقاق المعاش ، اذ يجب لاستحقاق الزوج فى المعاش أن يكون عاجزا عن الكسب ، فى حين لا يشترط هذا فى الزوجة . وقد يكون سبب ذلك أن الأصل فى الشريعة الاسلامية أن الرجال قوامون على النساء ، وعلى ذلك يقع عبء اعالتهن على الزوج ، ولكن اذا كان الهدف استمرارية دخل الأسرة بعد وفاة المؤمن عليه – سواء كان الزوج او الزوجة العاملة – فقد يكون من المناسب مساواة الرجل والمرأة فى شرط استحقاق المعاش .

المطلقة :

اشترط القانون لاستحقاق المطلقة فى معاش مطلقها عدة شروط مجتمعة هى :

- أن يكون المؤمن عليه أو صاحب المعاش قد طلقها رغم إرادتها .
- أن تكون مدة الزواج قد استمرت عشرين سنة على الأقل .
- ألا تكون قد تزوجت بعد طلاقها .
- ألا يكون لها دخل من أى نوع يعادل المعاش او يزيد عليه .

ويتضح من هذه الشروط أن المشرع قد عمد الى وضع قيود كثيرة على استحقاق المطلقة للمعاش ، ومع ضرورة وضع نظام قومى لرعاية المطلقات الا أن ذلك لا يجب أن يكون من خلال نظام التأمينات الاجتماعية خاصة وأن هذا النظام قد أغفل إعالة المطلقة اثناء حياة الزوج فطالما أن الزوج على قيد الحياة – سواء كان مؤمنا عليه او صاحب معاش – فان المطلقة لا تحصل على أى رعاية سوى نفقتها التى حددها القانون ، فاذا ما توفى استحقت فى معاشه وهذا يتنافى مع مبدأ الرعاية المستقر فى نظم التأمينات الاجتماعية .

الاخوة والاخوات :

لا يستحق الاخوة والاخوات فى معاش الاخ فى حالة وجود أولاد له ، وقد يكون من المستحسن عدم حرمان الاخوة والاخوات طالما ثبت إعالة المورث لهم أثناء حياته حتى إن كان له أولاد مستحقون فى المعاش تطبيقا لمبدأ الرعاية فى التأمينات الاجتماعية .

تأمين الرعاية الاجتماعية لاصحاب المعاشات :

استحدث قانون التأمين الاجتماعى الصادر بالقانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ نظاما جديدا لتأمين الرعاية الاجتماعية لأصحاب المعاشات ، فقد نصت المادة ١٠٠ على التزام هيئى التأمين الاجتماعى باتخاذ خطوات البدء فى انشاء دور لرعاية أصحاب المعاشات المنتفعين بالقانون لتقدم الرعاية المعيشية والاجتماعية لهم بظروف ميسرة ، خاصة فى حالة عدم وجود عائلات لهم .

كما نصت المادة ١٠٣ على أنه يجوز لرئيس الجمهورية منح تيسيرات لأصحاب المعاشات ، منها تخفيضات فى تعريفة المواصلات بالسكك الحديدية ووسائل المواصلات العامة المملوكة للدولة داخل المدن ، وفى أسعار دخول النوادى والمتاحف والمعارض ودور السينما والمسارح المملوكة للدولة ، وفى نفقات الرحلات التى ينظمها الجهاز الإدارى للدولة أو الهيئات العامة أو القطاع العام سواء داخل الجمهورية او خارجها .

وبرغم صدور عدة قرارات لتنفيذ هذه النصوص الا أن أغلب هذه القرارات لم يتم تنفيذها بالكامل بعد . إما لعدم التزام الجهاز المنوط به تنفيذها بذلك ، أو بسبب صعوبة التنفيذ ، وهذا يقتضى ضرورة مراعاة تنفيذ هذه التيسيرات بكل دقة وزيادتها تكريما لأصحاب المعاشات .

المعاشات الاستثنائية :

يرجع تاريخ المعاشات الاستثنائية فى مصر الى عام ١٨٨٧ عندما صدر قانون توفيق . وفى عام ١٩٢٢ صدر القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٢٢ باضافة بعض احكام الى القانون ٥ لسنة ١٩٠٩ الخاص بالمعاشات المدنية والى القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩١٣ الخاص بالمعاشات العسكرية وأجاز هذا التعديل لمجلس الوزراء منح معاشات خاصة أو زيادات أو مكافآت خاصة للموظفين والمستخدمين المحالين على المعاش أو لضباط الجيش المحالين الى المعاش او لعائلات من يتوفى منهم . واستمر ادخال التعديلات على هذا القانون حتى صدر القانون ٧١ لسنة ١٩٦٤ وهو القانون المعمول به حتى الآن .

وتمنح المعاشات الاستثنائية للفئات الآتية :

– العاملون المدنيون بالجهاز الإدارى للدولة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها (القطاع العام) أو لأسر من يتوفى منهم .

ويمقتضى ذلك يجوز منح العاملين الذين انتهت خدمتهم ولم يستحقوا معاشات قانونية أو ورثتهم ، معاشات استثنائية . كما يجوز منح مطلقات المتوفين معاشات استثنائية بشروط خاصة ، كما يمكن تحسين المعاشات استثنائيا بسبب المرض بشرط ثبوت الحاجة لفترة علاج طويلة ونفقات تفوق إمكانات المريض .

– من يؤدى خدمات جليلة للبلاد أو لأسر من يتوفى منهم :

ويقصد بالأعمال الجليلة طبقا للتعريف الذى وافقت عليه لجنة المعاشات والمكافآت الاستثنائية تلك الأعمال التى تعود بالنفع العام ماديا ومعنويا بما فى ذلك التطوير والابتكار فى مجال العلم أو البحث بهدف العمل على تحسين أو تعديل أساليب وطرائق أداء العمل بما يمكن من الأداء الأمثل بزيادة معدلات الانتاج أو خفض التكلفة أو تحسين النوعية ، وكذلك الاستحداث أو الإبداع فى أساليب تقديم مختلف الخدمات الممتازة للجماهير ، والتضحية والفداء والبذل من اجل رفعة الوطن .

– من يتوفى فى حادث يعتبر من قبل الكوارث العامة مثل الحرائق وانهيار العقارات والحوادث الكبرى .

ويحدد الوزير المختص كل حالة من حالات الاعمال الجليلة أو الكوارث العامة .

– ويؤخذ على نظام المعاشات الاستثنائية افتقارة الى العدالة فى معاملة كافة المواطنين للأسباب التالية :

× ان النظام قد أغفل شريحة كبيرة من أصحاب المعاشات وأسرهم من العاملين السابقين بالقطاع الخاص ، فليس لهؤلاء الحق فى طلب معاشات استثنائية او تحسين معاشاتهم بسبب المرض أو لأى سبب آخر وذلك أسوة بباقى العاملين برغم معاملتهم بقانون واحد .

× انه لا يمكن وضع معايير دقيقة لمدى احتياج كل حالة لمعاش أو لزيادة فى معاش ومقدارها لاختلاف الظروف الاجتماعية والصحية بين الافراد اختلافا كبيرا مما قد يضع من يقدرون هذه المعاشات أو الزيادات فى خطأ غير مقصود ، وقد يترتب عليه منح معاشات لمن لا يستحق أو حرمان من يستحق .

ونظرا لشمول مظلة التأمينات الاجتماعية لكافة أفراد الشعب فإن

هذا يعنى كفالة المزايا التأمينية من معاشات وتعويضات مختلفة بصورة قانونية فانه لامجال لمنح معاشات او مكافآت استثنائية تتحملها الخزانة العامة لكى يكون الأفراد امام القانون سواء واقتصار صرف المعاشات الاستثنائية على من ادى خدمات جليلة للوطن ، ولأسر من يتوفى منهم ، وكذلك لأسر من يتوفى فى حادث يعتبر من قبيل الكوارث العامة .

استبدال المعاشات :

يطلق اصطلاح استبدال المعاشات على نظام الاقتراض بضمان المعاشات ، حيث تقوم الهيئة التأمينية المختصة بتقديم قروض للمتعاملين معها من أصحاب المعاشات أو المؤمن عليهم ذوى الحق فى المعاش وذلك فى حالات الضرورة بضمان معاشاتهم او الحق فيها .

يتحدد رأسمال الجزء المستبدل من المعاش (أى قيمة القرض) وفقا لعوامل ثلاثة :

مبلغ القسط الشهرى الذى يستقطع من الأجر أو المعاش ومدة التقسيط وسن المستبدل فى تاريخ الكشف الطبى عليه مع مراعاة حالته الصحية نظرا لسقوط الأقساط بوفاته .

ويتم الوفاء بالقرض بالتقسيط على اقساط شهرية على مدى ٥ أو ١٠ أو ١٥ سنة وفقا لطلب المستبدل ، كما يجوز للمستبدل أن يطلب فى أى وقت سداد القيمة الباقية من أقساط القرض المستحقة وهو ما يسمى بوقف العمل بالاستبدال .

ويؤخذ على نظام الاستبدال ما يلى :

– أن الأصل عدم جواز المساس بالمعاشات سواء بالحجز أو التنازل عنها وبالتالى فإن الاقتراض بضمانها غير جائز أيضا ، فمن المعلوم أن دخل الفرد سينخفض بتركه الخدمة ولاينبغى زيادة هذا الخفض باستقطاع قسط الاستبدال منه .

– يشكو كثير من المستبدلين من دفع مبالغ أكثر من تلك التى قبضوها ، وعلى سبيل المثال :

× اذا استبدل شخص عمره خمسون عاما مبلغ جنيه واحد لمدة عشر سنوات فإن رأس مال الاستبدال يكون ٩١.٩ يسدد فى حين انه يسدد ١٢٠ جنيها .

× واضح أن هناك فرقا بين ما يقبض وما يسدد ، ويزيد هذا الفرق بزيادة سن المقترض وزيادة مدة القرض .

وينقسم هذا المبلغ الى قسمين :

القسم الأول : عبارة عن قسط تأمين على حياة الشخص بحيث اذا توفى تسقط باقى الأقساط المستحقة .

والقسم الثانى : ناتج عن تحميل المقترض بفائدة قدرها ٤.٥ ٪ سنويا .

ولما كان نظام الاستبدال يتعارض مع المبادئ التى يقوم عليها نظام التأمين الاجتماعى ومع أهدافه ، لذلك فانه مع نهوض بنك ناصر الاجتماعى بمهمة الاقراض بدون عائد سواء للمؤمن عليهم او اصحاب المعاشات ، يمكن أن يحل البنك مشكلة الذين تضطرهم الظروف الى نظام الاستبدال .

استثمار أموال التأمين الاجتماعى :

مرت عملية استثمار اموال التأمين الاجتماعى بمراحل متعددة هى :

– مرحلة الاستثمار المباشر من سنة ١٩٥٣ حتى سنة ١٩٦١ ، حيث كان فائض الأموال يستثمر بمعرفة الهيئة المختصة .

– مرحلة الاستثمار الحكومى من سنة ١٩٦٢ حتى سنة ١٩٧٣ ، وكان يجرى خلالها تحويل فائض الأموال الى الخزانة العامة مقابل صكوك غير محددة المدة وغير قابلة للتحويل نظير ريع استثمار قدره ٤.٥ ٪ .

– مرحلة الاستثمار الموجه من سنة ١٩٧٤ حتى سنة ١٩٧٩ حيث حلت الهيئة العامة لصندوق استثمار الودائع والتأمينات محل الخزانة العامة لتوظيف فائض الأموال فى تمويل مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

– مرحلة بنك الاستثمار القومى منذ سنة ١٩٨٠ وحتى الآن حيث حل

بنك الاستثمار القومى محل الهيئة العامة لصندوق الودائع والتأمينات .

كما تم رفع معدل ريع الاستثمار الى ٦ ٪ سنويا اعتبارا من ١٩٨٠/٧/١ على أرصدة المال الاحتياطى الحسابى لصناديق التأمين الاجتماعى ، والتى بلغت أكثر من خمسة آلاف مليون جنيه فى ١٩٨٢/٦/٣٠ ، منها ما يعادل أكثر من ٩٨ ٪ إقراض نقدى للخزانة العامة وصناديق الاستثمار .

ولما كان ريع استثمار احتياطيات التأمين والمعاشات يعتبر أحد مصادر التمويل الاساسية لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، كما أنه يساهم فى تكوين الاحتياطات المستهدفة لمقابلة تكلفة المزايا التأمينية المقررة لمواجهة التزامات النظام على المدى البعيد - فانه يمكن تطوير مجالات استثمار هذه الأموال وتنميتها كمايلى :

- اعادة النظر فى معدل ريع الاستثمار حيث ان المعدل الحالى يقل عن المعدلات السارية مما يستوجب ضرورة رفعه بما يقلل من مخاطر تناقص القيمة الحقيقية لأموال الصناديق المحتفظ بها فى صورة قروض نقدية وذلك لمواجهة احتمالات التضخم .

- اتباع سياسة المزج بين أسلوبى الاستثمار الموجه والاستثمار المباشر بحيث يتم توجيه أكبر قدر من الاحتياطيات الى بنك الاستثمار القومى على ان تترك نسبة حرة لهيئتى التأمين الاجتماعى ، لاختيار قنوات الاستثمار التى تخدم المستفيدين من النظام ، ويمكن البدء بإطلاق نسبة ٥ ٪ من المتولد سنويا للاستثمار المباشر فى مشروعات يثبت جدواها الاقتصادية .

التأمين الصحى :

ان نظام التأمين الصحى للعاملين ليس مجرد نظام للعلاج التأمينى ولكنه نظام متكامل يشمل الى جانب العلاج مزايا أساسية منها :

- صرف تعويض الأجر خلال فترة العجز المؤقت عن العمل .
- صرف نفقات الانتقال والإقامة اللازمة خلال فترة العلاج .
- الحصول على خدمات التأهيل الطبى والمهنى .

وتظهر أهمية التأمين الصحى أو تأمين المرض كما يطلق عليه قانون التأمين الاجتماعى الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ - انه التأمين الصحى الوحيد ، بالاضافة الى تأمين إصابات العمل الذى يصاحب المؤمن عليه منذ بدء حياته الوظيفية حتى وفاته ، بعكس تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة ، وتأمين الرعاية الاجتماعية اللذين لاينتفع بهما المؤمن عليه الا بعد تركه الخدمة .

ولاتتعدى نسبة المستفيدين فعلا من تأمين المرض ٢٠ ٪ من عدد المؤمن عليهم طبقا لقوانين التأمين الاجتماعى .

أما بالنسبة لأصحاب المعاشات فقد اشترطت المادة ٧٤ من القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ انتفاع أصحاب المعاشات بتأمين المرض اذا طلبوا ذلك قبل تاريخ انتهاء خدمتهم بثلاثة أشهر على الأقل ، مقابل سداد ١ ٪ من المعاش الى الهيئة العامة للتأمين الصحى ، ثم صدر قرار رئيس الوزراء رقم ١٠ لسنة ١٩٨١ بشأن انتفاع الأرملة بحق العلاج والرعاية الطبية مقابل أداء اشتراك شهرى بواقع ٢ ٪ من المعاش المستحق لها ، وذلك اعتبارا من معاش الشهر التالى لتاريخ تقديم طلب الانتفاع .

كذلك فإنه طبقا لقرار رئيس مجلس الوزراء المشار اليه يستطيع أفراد اسرة صاحب المعاش من مواطنى محافظة الاسكندرية أن ينتفعوا بتأمين المرض اذا طلب ذلك صاحب المعاش مقابل أداء رسم قدره ٠,٥٪ من معاشة عن كل فرد من أفراد اسرته .

وقد يكون من المناسب فى هذا المجال مد خدمات التأمين الصحى بشقيه التأمينى والعلاجى لكافة المؤمن عليهم واعطاء الأولوية لأصحاب المعاشات وأسرهم للاستفادة من هذا النظام .

صناديق التأمين الخاصة وأنظمة التأمين الاجتماعى البديلة :

استطاعت بعض الجهات الحكومية وكذلك بعض الفئات ان تحصل على مزايا جديدة زيادة عن المزايا التأمينية المقررة بقانون التأمين الاجتماعى ، فالعاملون العاملون بكادرات خاصة يحصلون على مزايا

كبيرة فى مجال التأمين والمعاشات حيث تصل نسبة الزيادة فى معاشاتهم من ١٣ ٪ الى ١٥٥ ٪ من المعاش العادى ، وذلك دون أن يتحملوا أيه أعباء مالية تزيد عن أعباء الموظف العادى .

ويبلغ عدد أصحاب المعاشات المنتفعين بالقوانين الخاصة اكثر من خمس عدد أصحاب المعاشات الإجمالى ، على أنه كقاعدة عامة يجب ألا نغفل التأثير الاجتماعى لهذه الأوضاع بالنسبة لباقى المنتفعين .

كما أن هناك فئات أخرى تستفيد من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٧٥ بإصدار قانون صناديق التأمين الخاصة ويسرى على كل نظام أو هيئة او نقابة أو أفراد تربطهم مهنة أو عمل واحد أو أى صلة اجتماعية اخرى ، ويكون الغرض منها أن تؤدى الى أعضائها تعويضات أو مزايا مالية او مرتبات أو معاشات محددة وذلك فى حالات معينة مثل الوفاة أو التقاعد أو العجز أو غير ذلك من الحالات التى تنص عليها لائحتها الاساسية وهذه الصناديق لاتخضع لوزارة التأمينات برغم انتشارها بين الجهات الإدارية المختلفة وبرغم تدعيمها من ميزانية هذه الجهات ، وانما تخضع لاشراف الهيئة العامة للتأمين بوزارة الاقتصاد .

وازاء هذا التعدد فى انظمة التأمين والمعاشات الخاصة ، ظهرت فوارق كبيرة بين المزايا التى تشجعها هذه الانظمة فيما بينها ، وبينها وبين تلك التى يتيحها النظام العام للتأمين الاجتماعى القومى ، الأمر الذى يتطلب اعادة النظر فى هذه الأنظمة والعمل على توحيدها وإدخالها ضمن نظام قومى موحد للتامين الاجتماعى يمكن أن يشمل عدة أنظمة بديلة واختيارية .

المعاشات القديمة :

كانت قوانين المعاشات القديمة (٥ لسنة ١٩٠٩ ، ٣٧ لسنة ١٩٢٩ وكذلك القانون ٥٩ لسنة ١٩٣٠ الخاص بالمعاشات العسكرية) تنص على ان يتم صرف المعاشات والمكافآت لجميع العاملين سواء المدنيين أو العسكريين من خزائن وزارة المالية . وبذلك كان يتم الصرف عن طريق الخزائن العامة بوزارة المالية والخزائن العامة بالمديريات (مديريات الامن) لهذا كانت المعاشات تحول الى مديريات الامن حتى تحولها بدورها الى الخزانة العامة ليقوم بصرفها صرافون تابعون لوزارة المالية ، أو تحول الى المراكز التابعة لها ليقوم بصرفها صيارف تابعون لمصلحة الأموال المقررة .

كما صدرت قوانين اللامركزية ارقام ٥٤٣ ، ٥٤٤ ، ٥٤٦ لسنة ١٩٥٣ التى قضت بأن تقوم كل وزارة او هيئة حكومية بتسوية وصرف معاشات ومكافآت موظفيها وعمالها .

وبصدور القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ حلت الهيئة العامة للتأمين والمعاشات محل الوزارات والمصالح ومديريات الأمن فى تسوية وصرف معاشاتها التى تستحق بعد ١٩٧٥/٩/١٩ ، مع استمرار تلك الجهات فى تسوية وصرف معاشات الذين تركوا الخدمة قبل ذلك التاريخ .

وهكذا استمرت مديريات الأمن ومصلحة الأموال المقررة وباقى الوزارات والمصالح فى صرف معاشات هذه الشريحة من المواطنين التى تخلفت عن اشراف وزارة التأمينات وهيئاتها .

ونظرا لأن اصحاب هذه المعاشات - ويبلغ عددهم اكثر من ١٥٠ الف مواطن - يعانون كثيرا من مشاكل تأخير حصولهم على حقوقهم التأمينية وهو ما توضحه الشكاوى العديدة التى تصل الى الجهات المختصة ، لذا فانه من الضرورى مواجهة هذه المشكلة عن طريق اخضاع هذه الحالات لإشراف الهيئة العامة للتأمين والمعاشات ، باعتبارها الجهاز الخاص بالإشراف على القطاع الحكومى أو ايجاد نظام يخضع الأجهزة القائمة بها للاشراف المباشر لهذه الهيئة .

التوصيات

وعلى ضوء الدراسة السابقة ومادار حولها من مناقشات ، وكذلك على ضوء الدراسة التى قام بها المجلس فى دورته الأولى عن موضوع استراتيجية التأمين الاجتماعى ، وتوصياته بشأنها ، انتهى المجلس الى مجموعة من التوصيات ، يمكن الأخذ بها على مراحل : فى المدى القريب ، والمتوسط ، والطويل . على أن يترك للجهاز التنفيذى تحديد ما

يناسب كل مرحلة من هذه التوصيات :

* حل مشكلة المعاشات القديمة بوضعها تحت الإشراف المباشر لوزارة التأمينات أو أحد أجهزتها .

* إعادة النظر في نسبة الاشتراك في التأمين – والتي ظلت ثابتة منذ عام ١٩٥٦ – وذلك وفقا للمتغيرات الاجتماعية والاقتصادية .

* تحديد المعاشات على أساس مجموع عناصر الدخل التي كان يعول عليها المؤمن عليه وأسرته قبل تحقق الأخطار المؤمن منها ، أي على أساس الأجر الإجمالي الذي يحصل عليه .

* أن تتم بصفة دورية إعادة النظر في المعاشات ، لمواءمتها – وفقا لقواعد محددة مسبقا – مع معدلات التغيير في الأرقام القياسية للأجور او لنفقات المعيشة ، وكذلك إعادة النظر في الحد الأدنى للمعاش ، بصفة دائمة ، بحيث يتناسب تلقائيا مع الحد الأدنى للاجور .

* النظر في تحريك الحد الأقصى للمعاش على ضوء المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية ، مع المحافظة على التوازن المالي لصناديق التأمين الاجتماعي ، أو معاملة جزء الأجر الذي يفوق الحد الأقصى معاملة الأجور المتغيرة أو استحداث نظام تكميلي آخر تتولاه وزارة التأمينات .

* زيادة التيسيرات الممنوحة لأصحاب المعاشات ومراعاة تنفيذها بكل دقة ، والتوسع في إنشاء دور الرعاية الاجتماعية لهم .

* مساواة الزوج والزوجة في شروط استحقاق المعاش ، مع عدم حرمان الزوجة من المعاش اذا تمكنت من اثبات الزوجية أمام القضاء في أي وقت .

* عدم حرمان الأخوة والأخـــوات من المعاش – في حالة وجـــود أولاد – اذا ثبت إعالة المورث لهم .

* قصر صرف المعاشات الاستثنائية على من أدى خدمات جليلة للوطن ، أو أسر من يتوفى منهم ، وكذلك أسر من يتوفى في حادث يعتبر من قبيل الكوارث العامة .

* النظر في إمكان التقريب بين المؤمن عليهم في كل من الحكومة والقطاع العام – الذي درج الكثير من بنوكه وشركاته على منح موظفيه مزايا في المعاشات لا نظير لها بالقطاع الحكومي – وذلك حتى لاتستنزف الكفاءات العاملة بالحكومة بالانتقال للعمل في وحدات القطاع العام .

* العمل على إلغاء نظام استبدال المعاشات لتعارضه مع مبادئ وأهداف نظام التأمين الاجتماعي ، على أن يتكفل بنك ناصر الاجتماعي بمهمة إقراض المؤمن عليهم واصحاب المعاشات ، بغير فوائد .

* مد مظلة التأمين الصحي لتشمل كافة المؤمن عليهم . مع اعطاء أولوية لأصحاب المعاشات وأسرهم للاستفادة من خدمات التأمين الصحي بشقيه التأميني والعلاجي .

* وضع نظام قومي ، خارج نطاق التأمين الاجتماعي ، لرعاية المطلقات .

* النظر في إمكان توحيد تشريعات نظم التأمينات الحكومية ، بحيث يؤخذ في الاعتبار قومية نظام التأمين ، وارساء دعائمه على أسس غير فئوية .

* إشراك هيئة التأمين مع الهيئات والاجهزة عند بحث أي تعديل تقترحه هذه الهيئات في نسب المعاشات .

* إعادة النظر في معدل ريع الاستثمار الحالي لأموال التأمين الاجتماعي المحتفظ به في صورة قروض نقدية ، بحيث يتناسب مع معدلات الاستثمار السائدة .

* اتباع سياسة المزج بين أسلوبي الاستثمار الموجه والاستثمار المباشر ، بحيث يتم إطلاق نسبة ٥ ٪ من المبالغ المتولدة سنويا للاستثمار المباشر ، بواسطة هيئتي التأمين الاجتماعي .

* تحقيق انتشار أجهزة التأمينات ، وتوسيع منافذ صرفها ، منعا لظاهرة التزاحم الحالية ، وضمانا لوصول الحقوق التأمينية لمستحقيها في يسر وسهولة .

* تحديث المؤسسات التأمينية القائمة عن طريق التوسع في استخدام الحاسبات الآلية ، وانشاء بنك للمعلومات ، لتيسير التعامل مع الأعداد المتزايدة من المؤمن عليهم ، وتجنبا لاحتمالات ازدواج التأمين وتكرار الصرف .

الجمعيات والمؤسسات الخاصة ودورها فى الرعاية الاجتماعية

ان المواجهة الفعالة لحاجات المجتمع المتغيرة والمتزايدة ، تستلزم وضع سياسة عامة ترتكز على الأصول العلمية والفنية يتاح من خلالها للمواطنين – عن طريق الجمعيات والمؤسسات الخاصة فى مجال الرعاية الاجتماعية – نوع من الجهود الذاتية ذات أثر فعال فى مجالات الخدمات الاجتماعية بشتى فروعها ، باعتبار أن ما تقوم به تلك الجمعيات والمؤسسات استكمال للمجهودات الحكومية فى هذا المجال . خاصة وأن الدولة لاتستطيع وحدها أن تقوم بهذه الخدمة نحو جميع المواطنين الذين يحتاجونها برغم تشريعات التأمينات الاجتماعية والضمان الاجتماعى .

تاريخ العمل الاجتماعى فى مصر :

يعتبر النشاط الحكومى والأهلى فى مجال الرعاية الاجتماعية معاصرا للمجتمع المصرى منذ تاريخه القديم . فقد عرف المصرى بميله للتعاون والأخذ بيد الغير لمواجهة المشاكل التى يتعرضون لها ، وذلك فى محاولة لوضع الحلول المناسبة لها .

وحثت الرسالات السماوية على رعاية ذوى الحاجة ، ومد يد العون الى المحتاجين ، فالقوى يساعد الضعيف ، والغنى يساعد الفقير ، ويأخذ بيد المريض والمحتاج والمعوق ، وهو ما نسميه الآن بالتكافل الاجتماعــى .

وفى ظل هذه الركائز ، قامت الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية ، كالجمعية الخيرية اليونانية سنة ١٨٢١ ، وجمعية المعارف والتأليف والطباعة والنشر سنة ١٨٦٨ ، والجمعية الجغرافية سنة ١٨٧٥ للعناية بالأبحاث الجغرافية والعلمية وتدوينها ونشرها ، والجمعية الخيريـــة الاسلامية سنة ١٨٧٨ التى أسست المدارس الوطنية وأعانت الفقــراء . وهذه الجمعية غير الجمعية الخيرية الاسلامية التى انشئت سنة ١٨٩٢ بدعوة من الإمام محمد عبده الذى اشترك مع الشيخ رضا فى انشاء جمعية الدعوة والارشاد ، ثم أنشئت عام ١٨٩١ جمعية التوفيق القبطية لنشر التعليم ورعاية الفقراء ثم توالى بعد ذلك انشاء الجمعيات .

ولما تزايد الوعى القومى والاجتماعى ، وظهرت المشاكل الاجتماعية الجديدة مع زيادة عدد السكان ، وعاد المبعوثون من الخارج بعد وقوفهم على جهود الحكومات والجمعيات فى رفع مستوى مواطنيهم وحل مشاكلهم – انشئت أول مدرسة للخدمة الاجتماعية فى الاسكندرية سنة ١٩٣٦ ، تلاها مدرسة أخرى فى القاهرة سنة ١٩٣٧ . حيث بدأ لأول مرة إعداد الاخصائيين الاجتماعيين واصبح العمل الاجتماعى مهنة وفنا وعلما .

كما أنشىء المجلس الأعلى للإصلاح الاجتماعى سنة ١٩٣٦ لمراقبة التطور الاجتماعى وتوجيهه بما يتفق مع خصائص المجتمع المصرى ، فبحث نظام الاسرة ودرس مشاكلها ، مع مشاكل المجتمع الأخرى ، ونادى بإصدار القوانين لتنظيم العمل الاجتماعى .

وكان من نتيجة هذه الظروف ، أن صدر المرسوم الملكى بإنشاء وزارة الشئون الاجتماعية سنة ١٩٣٩ لكى تقوم بالتوجيه والإشراف على الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية ، والنوادى والملاهى وأعمال البر والاحسان والجمعيات التعاونية وحماية الطفولة والأمومة .

والتحقت الدفعات الاولى من خريجى مدرستى الخدمة الاجتماعية ،

بالوزارة كعناصر فنية وعلمية ، مما أتاح للوزارة فعالية التوجيه والإشراف والتفتيش على الجمعيات لتمكينها من تحقيق أغراضها كاملـــة .

تشريعات تنظيم العمل الاجتماعي :

صدر القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٥ بشأن الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية ، الذى أوجب تسجيل الجمعيات والمؤسسات ، ومنح وزارة الشئون الاجتماعية سلطة التفتيش والرقابة عليها .

ثم صدرت عدة قوانين مكملة له خاصة بالأندية وصناديق الادخار والمعونة المتبادلة والجمعيات والمؤسسات الدينية والعلمية والأدبية ، وقانون خاص بشهر الجمعيات . الا أن هذا القانون والقوانين المكملة له واجهت الكثير من الصعوبات عند التطبيق فصدر القانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ الذى استحدث بعض الأحكام التنظيمية للعمل الاجتماعي كانشاء الاتحادات التى تقوم بتنسيق الخدمات التى تؤديها الجمعيات والمؤسسات ، فى حدود السياسة العامة للدولة .

كما أجاز هذا القانون اسباغ صفة النفع العام على بعض الجمعيات ، وانشاء مجالس التنسيق تأكيدا لبقاء مجلس تنسيق الخدمات بالاسكندرية الذى انشئ سنة ١٩٥٢ ونظيره الذى أنشئ فى القاهرة سنة ١٩٥٣ ، كما أنشئت بعض الاتحادات النوعية لتنسيق خدمات الجمعيات والمؤسسات التى تعمل فى ميدانه ، كالاتحاد العام لرعاية الأحداث والاتحاد العام لجمعيات الإسعاف والاتحاد العام لجمعيات الشبان المسيحية .

ثم صدر التشريع الجديد للعمل الاجتماعي بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة ، وهى التسمية الجديدة للجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية . وهذا القانون سارى المفعول حتى الآن ، وصدرت لائحته التنفيذية بالقرار الجمهورى رقم ٩٣٢ لسنة ١٩٦٦ . ويهدف هذا القانون الى تمكين الجمعيات والمؤسسات من اداء الخدمات التى تمس مطالب الجماهير ، مع الالتزام بمبدأ التخطيط العلمى ، والعمل على توسيع نطاق الخدمات .

ومن مزايا هذا القانون أنه حدد عدد أعضاء الجمعية بحيث لا يقل عن عشرة ، وأعفى الجمعيات والمؤسسات من رسوم تسجيل عقود الملكية كالرهن والعقود الخاصة بالحقوق ورسوم التسجيل على التوقيعات ورسوم الدمغة على العقود والمطبوعات والمحررات والسجلات ، والرسوم الجمركية على ما تستورده من معدات وآلات لازمة لنشاطها ، مع تخفيض قدره ٢٥ ٪ من أجور نقلها بالسكك الحديدية .

ووسع القانون سلطة رقابة الوزارة على الجمعيات والمؤسسات ، كما وثق العلاقة بينها وبين أجهزة الدولة الادارية المحلية وأوجب الحصول على موافقتها عند القيام بخدمات ايوائية لبعض الفئات كالأحداث والمسنين والمعوقين . وفصل القانون بين الروابط العمالية وبين الجمعيات ، ووثق العلاقة بين الجمعيات والمؤسسات وبين الاتحادات الاقليمية والنوعيـــة .

كما أحل الجمعيات ذات الصفة العامة محل الجمعيات ذات النفع العام وأضفى على أموالها مزايا المال العام ، كعدم الحجز عليها او تملكها بمضى المدة ، كما أجاز نزع الملكية لصالحها ، وأجاز لوزارة الشئون الاجتماعية إسناد ادارة المؤسسات التابعة لها الى هذه الجمعيات ، كما أجاز اسناد مشروعات الوزارة الجديدة الواردة بالموازنة العامة اليها . وأنشأ هذا القانون الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الخاصة باعتباره قمة الأجهزة التنظيمية على مستوى الجمهورية .

ثم صدر القانون رقم ٨ لسنة ١٩٧٢ فأضاف مزايا أخرى للجمعيات والمؤسسات الخاصة من أهمها جواز ندب موظفين فنيين من الوزارة اليها ، وأطلق الترشيح لعضوية مجالس الادارة بعد أن كان على العضو أن يتخلى سنة كل خمس سنوات يقضيها فى مجلس الادارة .

مجالات العمل الاجتماعي :

روعى فى تحديد مجالات العمل الاجتماعي أن يحقق كل منها هدفا معينا ، تتكامل وتتجانس برامج أنشطته أخذا بمبدأ التخصص

بحيث لاتعمل أى جمعية أو مؤسسة فى أكثر من ميدان ، إلا إذا كانت البيئة فى حاجة اليه ، وانها قادرة فنيا واداريا وماليا على تحقيقه ، فضلا عن موافقة مديرية الشئون الاجتماعية المختصة وكذلك موافقة المحافظ ، ولقد تحددت مجالات العمل الاجتماعى طبقا للائحة التنفيذية للقانون على النحو التالى :

رعاية الطفولة والأمومة :

يعمل فى هذا المجال ٤٢٤ جمعية ومؤسسة خاصة تقوم بتوفير خدماتها عن طريق دور الحضانة ورعاية الأطفال ورعاية الأيتام والرعاية البديلة والعيادات النفسية للأطفال ورعاية الأحداث المشردين والرعاية الاجتماعية للأم العاملة وأندية الأطفال ومكتباتهم .

رعاية الأسرة :

تعمل فيه ٩١٨ جمعية ومؤسسة ويحقق خدماته عن طريق مكاتب التوجيه والاستشارات الزوجية ، والتوعية الأسرية وبرامج رفع المستوى الاقتصادى للأسرة وتدريبها على الاعمال المنتجة وبحث شئون المرأة ودور المغتربات وتنمية الوعى الادخارى وترشيد الاستهلاك ومشروعات الاسرة المنتجة .

المساعدات الاجتماعية :

يعمل فى هذا المجال ٤٨٣٧ جمعية وتقوم خدماتها على المساعدات النقدية وانشاء بيوت الطلبة والطالبات ، واقامة المستوصفات وسداد تكاليف علاج المعوزين ، وتسفير الغرباء وتجهيز ودفن الموتى ، والرفق بالحيوان ، كما يشمل هذا المجال عددا كبيرا من روابط أبناء القرى والمدن .

رعاية الشيخوخة :

يوجد ٦١ جمعية ومؤسسة تعمل فى هذا المجال لرعاية كبار السن ، عن طريق ايواء المسنين ودور الضيافة وانشاء أندية المسنين .

رعاية الفئات الخاصة والمعوقين :

وعدد الجمعيات والمؤسسات فيه بلغ ٢٢٤ ، ولها نشاطها الملحوظ فى رعاية المعوقين بدنيا وذهنيا عن طريق مراكز التأهيل المهنى للمعوقين ، ورعاية المكفوفين والصم والبكم ، ورعاية مرضى الدرن والجذام والقلب والسرطان .

الخدمات الثقافية والعلمية والدينية :

تعمل ٤٦٣٤ جمعية ومؤسسة فى هذا المجال الذى يعد من أقدم مجالات العمل الاجتماعى فى مصر . وكان الغرض منه مقاومة الاستعمـــار ، ومواجهة تحديات التخلف ، وتميز بمشاركة المرأة فيه ، فبرزت الحركة النسائية وترجمت نشاطها فى انشاء الجمعيات كجمعية المرأة الجديدة سنة ١٩١٩ والاتحاد النسائى سنة ١٩٢٧ ونادى سيدات مصر سنة ١٩٢٥ وجمعية تحسين الصحة وجمعية إنقاذ الطفولة سنة ١٩٣٨ وجمعية الهلال الاحمر وجمعية المبرة .

وظهرت الجمعيات التى تعنى بالفنون والآداب ، وشاركت هذه الجمعيات فى حل المشاكل القومية ، وإثارة الوعى الى أبعادها وخطورتها مثل مشكلة الأمومة والمرأة العاملة وتنظيم الاسرة .

تنمية المجتمعات المحلية :

يعمل فى هذا المجال ٣٤٢٣ جمعية ومؤسسة وتشمل نشاطاته الجمعيات القروية والتجمعات السكنية والأحياء الشعبية والمجتمعات الصحراوية والمستحدثة ، ويقوم نشاط هذا المجال على إنشاء دور الحضانة ومشاغل التدريب وانتاج السجاد ، والنجارة والأحذية والتفصيل والخياطة ، واستغلال خامات البيئة كالجريد وغزل ونسج الحرير وتربية الدواجن والطيور والأرانب والمناحل ، وإجراء المصالحات بين الأسر ومكافحة الأمية وانشاء فصول التقوية وتنظيم الأسرة وانشاء المستوصفات والمراكز الثقافية .

التنظيم والادارة :

عدد الجمعيات التى تعمل فى هذا المجال ١١ جمعية ، ونشاطها علمى وثقافى فى مجالات التنظيم والادارة .

رعاية المسجونين وأسرهم :

يعمل فى هذا المجال ٢١ جمعية ، تقوم برعاية المسجون وأسرته

أثناء وجوده بالسجن وتأهيل وتدريب المسجون على عمل يتكسب منه بعد الإفراج عنه .

تنظيم الأسرة :

وعدد الجمعيات التى تعمل فيه ٨٣ جمعية وتوجد جمعيتان رئيسيتان لهذا الميدان : الجمعية العامة لتنظيم الأسرة وجمعية أسرة المستقبل ، ولكل فروعها فى المحافظات ، وتدعمها الوكالة الامريكية للتنمية ووزارة الشئون الاجتماعية .

جمعيات الصداقة :

تعمل فيه ٤١ جمعية ، وتنهض برسالتها عن طريق عقد البروتوكولات وتبادل الزيارات والكتب والمجالات والبحوث بين شعب مصر والشعوب الصديقة .

النشاط الأدبى :

تعمل به ٢٧ جمعية للنهوض بالمستوى الأدبى والفنى .

الدفاع الاجتماعى :

وتعمل فيه ٣٠ جمعية لرعاية الأحداث وانشاء دور الأمان للمعرضات للانحراف ، ومؤسسات مكافحة التسول ، ومكافحة المخدرات والمسكرات ، وأندية الدفاع الاجتماعى . ولهذا النشاط شق وقائى وأخر علاجى .

رعاية أصحاب المعاشات :

لم تنشأ الى الآن أية جمعية أو مؤسسة للعمل فى هذا الميدان الذى يهدف الى رعاية أصحاب المعاشات والدفاع عن حقوقهم .

الهيكل التنظيمى للجمعيات والمؤسسات الخاصة

تقوم الاتحادات بتنسيق الخدمات التى تؤديها الجمعيات وفق السياسة العامة للدولة ، وهذه الاتحادات هى :

الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الخاصة :

ويضم هذا الاتحاد ممثلين عن الاتحادات الاقليمية والاتحادات النوعية والمهتمين بالعمل الاجتماعى ، ويرأسه وزير الشئون الاجتماعية . ويختص برسم سياسة العمل الاجتماعى ، وتنسيق الجهود الشعبية ، ووضع الخطة العامة للتمويل وسياسة التدريب وإعداد العاملين فى الرعاية ، ودراسة المشاكل ووضع الحلول لها ، واجراء البحوث الاجتماعية وذلك باعتباره قمة الاجهزة التنظيمية على مستوى الجمهورية .

الاتحادات الاقليمية :

انشئت هذه الاتحادات فى كل محافظة ، وتتكون « الجمعية العمومية » من ممثلين عن الجمعيات والمؤسسات التى تعمل فى المحافظة . ويتكون مجلس إدارته من ممثلين للجمعيات والمؤسسات فى المحافظة وممثلين للجهات الادارية والمهتمين بالعمل الاجتماعى . ويختص كل اتحاد اقليمى بتنفيذ السياسة العامة التى يضعها الاتحاد العام ، والاطلاع على ميزانيات الجمعيات ، وعمل البحوث وتنسيق الجهود ، ودراسة احتياجات البيئة ، وتقييم الخدمات التى تؤديها الجمعيات ، وإعداد برامج الإعداد والتدريب لموظفى الجمعيات وأعضائها ، كما يختص بمشاكل التمويل . وعدد هذه الاتحادات الاقليمية ٢٦ اتحادا .

الاتحادات النوعية :

انشئ حتى الآن سبعة اتحادات نوعية للمساعدات الاجتماعية ، والمعوقين والفئات الخاصة والخدمات الثقافية والعلمية والدينية ، ولرعاية المسجونين وأسرهم وللطفولة ، ولتنمية المجتمعات المحلية وللتنظيم والادارة ، ويتكون كل اتحاد نوعى من ممثلين عن الجمعيات والمؤسسات التى تعمل فى ميدانه وممثلين عن الجهات الادارية . ويختص كل اتحاد نوعى بتخطيط برامج الرعاية الاجتماعية ، وإجراء البحوث وتحديد مستوى الخدمات ، ووضع برامج الإعداد الفنى والادارى ، وتقييم الجمعيات وتقديم المعونة الفنية ، ووضع طريقة تنفيذ برامج المشروعات المشتركة .

التمويل

تحصل الجمعيات والمؤسسات الخاصة على التمويل فى شكل نقدى أو عينى من مصادره المختلفة ، سواء كانت حكومية أو أهلية ، داخليا أو

خارجيا بقصد تحقيق أغراضها في خدمة المواطنين ورفع المعاناة عن المواطنين .

ومصادر التمويل هي :

التمويل الحكومي :

ويقصد به ما يقره الصندوق المركزي لإعانة الجمعيات والمؤسسات الخاصة والاتحادات ، لتوحيد الإعانات وتنسيق توزيعها وتقديرها وصرفها . وتتكون موارده من حصيلة الرسوم الاضافية المفروضة لصالح الأعمال الخيرية ، والمبالغ المدرجة في الموازنة العامة للدولة ، وحصة من ضريبة المراهنات وحصيلة إصدار أوراق اليانصيب وتبرعات البنوك والشركات والمؤسسات العامة .

ولهذا الصندوق أن ينشئ صناديق فرعية في المحافظات .

وقد انشئت صناديق فرعية في المحافظات ، يهدف كل منها الى معاونة الصندوق المركزي في دراسة حالة الجمعيات والمؤسسات الخاصة والاتحادات المشهرة وتنسيق توزيع الاعانات . أما موارده فتجمل في الاعتمادات المدرجة بميزانية المديرية والمبالغ المدرجة في ميزانية مجلس المحافظة ومجالس المدن والقرى ، والمبالغ المدرجة في ميزانيات وزارات الخدمات ، فضلا عن المبالغ التي يحددها الصندوق المركزي .

ويوضح الجدول الآتي ايرادات الصندوق المركزي عن السنة المالية ١٩٨٤ - ١٩٨٥ .

الإيرادات	جنيه مصري
حصيلة الرسوم الاضافية	٩٢٠.٣٤٢
المبالغ المدرجة في الميزانية لوزارة الشئون الاجتماعية	٦.٧١٥.٦٠٠
المبالغ المدرجة في ميزانية وزارات أخرى	٥٢٤.٦٩٠
حصيلة المراهنات	١٥٧.٣٧٢
اليانصيب	١.٢٠٤٥١٧
المجموع	٩.٥٢٢.٥٢١

التمويل الذاتي : ويشمل :

- اشتراكات الأعضاء .
- التبرعات التلقائية من الأفراد والجهات المتعددة .
- التبرعات بموجب تصاريح جمع المال .
- الهبات والوصايا الداخلية والخارجية .
- إيرادات ورسوم أوجه النشاط المختلفة كدور الحضانة ودور المسنين وبيوت الطلبة والمشاغل والمستوصفات .
- ايرادات الممتلكات وفوائد الأسهم والسندات وشهادات الاستثمار .

التمويل الخارجي :

لايقتصر التعاون بين الدول على العلاقات الاقتصادية أو السياسية ، بل يمتد الى التعاون في المجالات الاجتماعية عن طريق المنظمات الدولية والحكومات والمؤسسات الأجنبية .

وتنتفع الجمعيات في مصر بالمعونات والمساعدات المقدمة من البرامج التي ترصدها الحكومات والهيئات والمنظمات الدولية .

معوقات العمل الاجتماعي :

زاد عدد الجمعيات والمؤسسات الخاصة المشهرة على اثنى عشر ألف جمعية ومؤسسة .

وقام بعضها بأعمال جليلة في خدمة المجتمع ، واستمرت تؤدي رسالتها عشرات السنين ، كالجمعية الخيرية الاسلامية وجمعية المواساة والجمعية الخيرية القبطية ، وجمعية الإخلاص القبطية ، وعشرات أخرى من الجمعيات كان لها الريادة في مجال العمل الاجتماعي ، وأنشأت هذه الجمعيات المستشفيات الكبرى والمدارس ، وحتى بعد ضم المستشفيات للمؤسسة العلاجية وضم المدارس لوزارة التربية والتعليم ، استمرت هذه الجمعيات في ممارسة أنشطتها .

إلا أن العمل الاجتماعي مازال - بصفة عامة - قاصرا عن تحقيق أهدافه كاملة إزاء الخدمات المتزايدة والمتنوعة للمواطنين في هذا المجال نتيجه لمجموعة من المعوقات من أهمها :

– نقص الموارد الذاتية والاعتمادات المالية التى ترصدها الدولة فى ميزانيتها لوزارة الشئون الاجتماعية لتمويل نشاطات العمل الاجتماعى .

– تعدد مجالات العمل الاجتماعى وتداخلها بعضها فى البعض الاخر ، فميدان تنظيم الأسرة يدخل فى ميدان رعاية الأسرة ، وميدان رعاية المسجونين وأسرهم يدخل فى صميم ميدان الدفاع الاجتماعى .

– عدم الاستفادة من الأسس العلمية والمهنية فى إدارة الخدمة الاجتماعية التى أصبحت مهنة وعلما .

– عدم المواءمة بين الجدوى والأهداف ، حيث أن بعض الجمعيات والمؤسسات تنفذ أغراضها دون النظر الى الجدوى الفعلية منها على المجتمع .

– انحسار مشاركة المواطنين عن طريق عضويتهم فى الجمعيات ولا سيما العنصر النسائى .

– قصور برامج التدريب والإعداد عن تغطية كافة مجالات العمل الاجتماعى .

– لم تنشأ حتى الآن سوى سبعة اتحادات نوعية ، فى حين أن ميادين العمل أربعة عشر ميدانا .

– على الرغم من مرور أربع عشرة سنة على انشاء الاتحادات الاقليمية ، فما زالت رسالتها فى رسم السياسة ووضع البرامج والتدريب تحتاج الى دعم فنى وإدارى ومالى .

– مرتبات وأجور العاملين فى الجمعيات والمؤسسات الخاصة تقل عن نظائرها فى الوظائف العامة والخاصة ، الأمر الذى يضعف انتماءهم للجمعيات والمؤسسات التى يعملون فيها ، وبالتالى يقلل من أنشطتهم .

– تفتقد الجمعيات والمؤسسات الخاصة إلى الإعلام الكافى عن خدماتها .

– كانت الجمعيات والمؤسسات ذات الصفة العامة تدير المشروعات التى تسندها الوزارة اليها وفقا لنظامها الأساسى ، الا أنه صدر قانون يلزمها باتباع اللوائح الحكومية ، مما يعوق هذه الجمعيـــات عن أداء رسالتها .

– تخضع كل جمعية أو مؤسسة خاصة لعديد من الجهات كالاتحاد النوعى والاتحاد الاقليمى والجمعية المركزية ثم تخضع أيضا للمجالس الشعبية والمجلس التنفيذى والمحافظ والاتحاد العام والجهة الادارية التابعة لوزارة الشئون الاجتماعية .

مستقبل العمل الاجتماعى :

تلتزم الجمعيات والمؤسسات الخاصة فى أداء رسالتها بتحقيق أكبر قدر ممكن من الخدمات ، الا أنها هى نفسها فى حاجة الى رعاية الدولة للقضاء على المعوقات التى تعترض طريقها ، كما تحتاج الى بحوث مدانية للوقوف على ماهية خدماتها حتى يمكن التحقق من أوجه القصور ووضع سياسة عامة لتنظيم خطة العمل الاجتماعى .

وفيما يلى عرض للاتجاهات الأساسية لهذه السياسة :

المسح الميدانى الشامل :

ان المسح الميدانى الشامل لجميع مناطق الجمهورية أمر ضرورى وذلك للوصول الى ما يأتى :

– معرفة مشاكل كل منطقة وما يتوقع من مشاكل خلال الربع قرن القادم ، آخذين فى الاعتبار مدى الزيادة السكانية ، وذلك لتحديد حجم كل مشكلة .

– معرفة عدد الجمعيات والمؤسسات العاملة فى كل منطقة وهل تغطى جميع المشاكل القائمة فيها .

– اقتراح انشاء جمعيات جديدة ، لتغطية ما قد يكون من نقص فى الخدمات المطلوبة .

– بحث حالة كل جمعية ، لبيان هل هناك أكثر من جمعية تعمل فى نفس الأهداف حتى يمكن ادماجها ، وكذلك الشأن بالنسبة لدور الايواء وأندية الدفاع الاجتماعى وأندية الأطفال ومكتباتهم .

– اقتراح حل الجمعيات والمؤسسات التى لم تبدأ فى تنفيذ

اغراضها بعد مضى سنتين على شهرها .

– التعرف على القيادات الاجتماعية فى المنطقة ، ومحاولة إشراكها فى العمل الاجتماعى التطوعى .

البحوث العلمية والتخطيط العلمى السليم :

ان العمل الاجتماعى لا يقوم على مجرد المشاعر والاحاسيس ، بل يجب أن يتم على أساس البحوث العلمية المتصلة بمجالات العمل الاجتماعى ، ثم التخطيط لوضع البرامج التنفيذية لكل مشكلة على حـــدة .

التخصص مع التكامل :

ان تنفيذ العمل الاجتماعى على أساس الارتجال والتشتت لا يؤتى ثماره المرجوة بل يجب ان يقوم على أساس التخصص ، فكل ميدان من ميادين العمل الاجتماعى له مجال محدد ، بحيث لا يتعداه الى ميدان آخر ، ولكل تخصص فرعيات تدخل فى مجاله ، ومن ثم يجب أن يضع الاخصائيون حدود التخصص وما يستلزمه من نوعيات تدخل فى مجـــاله .

التخطيط الشامل للمشروعات الاجتماعية :

قامت وزارة الشئون الاجتماعية بتطبيق الاتجاهات الحديثة نحو التخطيط الشامل لرسالتها ، منذ الستينات ، عند تنفيذ الخطة الخمسية الأولى ، الا أنه كان من العسير على الجمعيات أن تضع تخطيطا شاملا لمشروعاتها يسير جنبا الى جنب مع تخطيط الدولة . مما يضع على عاتق الجمعيات والمؤسسات مهمة التخطيط الشامل لمشروعاتها ، وذلك عن طريق الاتحادات الاقليمية والاتحادات النوعية وموافقة الاتحـــــاد العام .

وعند ما يتم التخطيط الشامل والخدمات على مـدى ربع القرن القادم ، ينبغى الوقوف على مدى الاستعدادات الفعلية والمقدرة الفنية للجمعيات والمؤسسات ، لكى يتم توزيع المشروعات عليها .

تصفية الجمعيات والمؤسسات غير الناجحة :

ان بعض الجمعيات المشهرة تظل دون نشاط لمدد طويلة مما يجعلها بمثابة عبء اجتماعى بينما الغرض منها هو خدمة المجتمع . ومن ثم ينظر فى تصفية هذه الجمعيات على أساس ما يسفر عنه البحث الميدانى ، فتصدر القرارات المسببة بحل الجمعيات والمؤسسات التى لم تباشر أغراضها بعد سنتين من شهرها ، أو ضمها الى جمعية أخرى .

دور الإعلام :

ان تعضيد العمل الاجتماعى التطوعى عن طريق النشاط الاعلامـــى ، يمكن أن يثرى هذا العمل عن طريق التعريف به ، وإذكاء روح التطوع والمشاركة فيه وذلك من خلال تخصيص برامج تليفزيونية واذاعية ، للتعريف بالجمعيات وبيان مقارها وأهدافها وأغراضها ، وما نفذته أو تنفذه من مشروعات ، على أن يضع هذه البرامج خبراء متخصصون .

كما يمكن أن تشارك الصحف والمجلات القومية فى هذا المجال بتخصيص قدر مناسب من المواد التى تعين المواطنين على التعرف على نشاط هذه الجمعيات مما يجذب ذوى المروءة للتبرع والمشاركة فى الخدمات الاجتماعية التطوعية .

الشباب :

ان طاقات الشباب – وهم رجال المستقبل – لا حدود لها ، ولا شك أن توظيف هذه الطاقات فى العمل الاجتماعى التطوعى يعتبر من الضرورات التى تزكيها تجارب الماضى ، فقد قام طلاب المدارس الثانوية والجامعات بتوزيع طوابع مشروعات القرش وطوابع الرواد وتحسين الصحة وغيرها ، وكانت عملية التوزيع فرصة ثمينة لتعريف الشباب بهذه الجمعيات وأغراضها الأمر الذى أدى الى اشتراك الكثير منهـــم فى الجمعيـــات ، واصبحـــوا الآن من الـــرواد والقيـــادات المعروفة .

تنظيم التمويل وصندوق المجتمع :

ان موارد التمويل المعروفة – من الداخل أو من الخارج – ينبغى ان تدعم بموارد أخرى يمكن تحقيقها عن طريق إنشاء صندوق أهلى للمجتمع .وقد تمت محاولة لإنشاء هذا الصندوق عن طريق معونة الشتاء ، الا أنه لم يتم تحويل معونة الشتاء الى صندوق المجتمع .

وتجدر الاشارة فى هذا المجال الى دور بنك ناصر فى دعم الكثير من الأعمال الخيرية والاجتماعية على مستوى الجمهورية .

المناطق الصحراوية وسيناء :

ان سيناء والمناطق الصحراوية عامة ، لم تنل القدر المناسب من الرعاية الاجتماعية أو العمرانية ، مما يستدعى توجيه جهود كافية لتقديم الخدمات الاجتماعية لسكانها عن طريق الجمعيات والمؤسسات ، أسوة بما اتبع فى محافظة الوادى الجديد .

التوصيات

وعلى ضوء ما تقدم ومادار بالمجلس من مناقشات وما أبدى من آراء وملحوظات ، يوصى بماياتى :

* البدء من الآن فى عمل مسح اجتماعى ميدانى شامل لجميع مناطق الجمهورية على ان يقوم به اخصائيون ذوو خبرة ، وذلك لتحقيق الأهداف المنوه عنها فى هذه الدراسة .

* إنشاء مجلس أعلى للرعاية الاجتماعية على مستوى تنفيذى عال يضم عددا كبيرا من قيادات العمل الاجتماعى .

ويقوم هذا المجلس – الى جانب التنسيق بين جهود هذه الجهات – بوضع السياسة العامة للرعاية الاجتماعية من خلال الخطط الخمسية القادمة ، على أن تنبثق منه لجنة فرعية لمتابعة تنفيذ القرارات مع التزام الأجهزة المعنية بتنفيذ قراراته ، حتى يكون له أثره الفعال .

* أن تهتم وزارة الشئون الاجتماعية ، وكذلك المجلس الأعلى للرعاية الاجتماعية – بعد إنشائه – بتكليف الفنيين بإجراء البحوث العلمية لمشاكل المجتمع ، على أن يتناول البحث تحديد المشكلة على وجه الخصوص ، وما يتصل بها من فرعيات مكملة لها ، تطبيقا لمبدأ التخصص والتكامل ، واستخدام الأساليب العلمية فى ادارة وتنظيم العمل الاجتماعى .

* ان ينشأ فى مصر صندوق المجتمع ، على أن يكون صندوقا اهليا لا علاقة له بالصندوق المركزى أو الصناديق الفرعية التابعة لوزارة الشئون الاجتماعية وأن يقوم بإنشائه عدد من الشخصيات الاجتماعية البارزة فى مجال العمل الاجتماعى ، مع دعوة البنوك والشركات والمؤسسات العامة والخاصة لتقديم التبرعات لهذا الصندوق ، فضلا عن الأغنياء والموسرين فى الداخل والخارج .

* إنشاء ادارة خاصة بوزارة الشئون الاجتماعية ، للاشراف على تنفيذ المشروعات الاجتماعية المتنوعة طبقا لخطة الوزارة ، ويكون اختصاصها على مستوى الجمهورية ، حتى يمكن الربط بين أجهزة الوزارة المختلفة والاشراف على تنفيذ الخطة فى المحافظات .

مع النظر فى إنشاء جهاز بوزارة الشئون الاجتماعية تكون مهمته إخطار أجهزة الخدمة الاجتماعية بالتوصيات التى تصدر عن المؤتمرات التى تعقدها الوزارة ، وغيرها من الجهات ، عن ميادين العمل الاجتماعى ، والاهتمام بمتابعة تنفيذ هذه التوصيات .

* ان تبذل الدولة مزيدا من الجهود لتبصير المواطنين بأهمية الخدمة الاجتماعية باعتبارها رسالة وطنية واجبة فى شتى ميادين العمل الاجتماعى ، وفى هذا المجال يمكن أن تقوم وزارة التربية والتعليم بإعداد مناهج مبسطة لطلبة الاعدادية والثانوية العامة ، للتعريف بالمشكلات الاجتماعية وطريقة مواجهتها ، لحلها أو للتخفيف من آثارها ، مع النظر فى امتداد هذه المناهج لتشمل التعليم الجامعى .

* ان تساهم وسائل الاعلام المرئية والمسموعة والمقروءة فى التعريف بالجمعيات وأنشطتها ومشروعاتها ، وتوعية المواطنين بالمشاركة فى

العمل الاجتماعى التطوعى عن طريق عضويتهم فى الجمعيات والمؤسسات الخاصة ، وتقديم التبرعات لها . مع العمل على إصدار مجلة شهرية تحت إشراف وزارة الشئون الاجتماعية ، يقدم موادها المتخصصون فى الوزارات المعنية والقيادات الاجتماعية ، لتبصرة المواطنين بمشكلات المجتمع وطريقة وضع الحلول لها عن طريق الجمعيات والمؤسسات ، على ان تكون زهيدة الثمن حتى يتيسر شـــراؤها .

* العمل على مواجهة نواحى القصور فى العمل الاجتماعى عن طريق :

– إزالة تداخل نشاطات بعض المجالات فى البعض الآخر حتى يسهل تحديد سياسة كل مجال ووضع الأنشطة والبرامج المناسبة له .

– تعديل وتطوير بعض القوانين بما يتلاءم والظروف الراهنة كقوانين التسول ومكافحة المخدرات والأحداث .

– تصفية الجمعيات التى يثبت عدم جديتها أو ضمها لجمعيات أخرى فعالة الاثر .

– الدعوة لانشاء بعض الجمعيات لتسد الفراغ الناشئ عن وجود مشكلات لاتوجد جهة لمواجهتها .

– التوسع فى ندب الفنيين من وزارة الشئون الاجتماعية ومن غيرها من الوزارات للعمل بالجمعيات . مع تعيين مدير فنى بأجر من غير أعضاء مجلس الادارة .

– السماح للجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات الصفة العامة بإدارة المشروعات التى تسندها اليها وزارة الشئون الاجتماعية وفقا لنظامها الأساسى . مع الغاء اخضاع هذه المشروعات للوائح والأنظمة الحكومية.

– مضاعفة الدعم الفنى والادارى للاتحادات الاقليمية ، حتى تستكمل رسالتها فى رسم السياسة والتخطيط ووضع البرامج .

– الاسراع فى إنشاء الاتحادات النوعية التى لم تنشأ بعد ، على أن يقوم الاتحاد العام بمباشرة اختصاصاتها حتى يحين وقت إنشائها .

– تكثيف برامج التدريب بحيث تغطى كافة مجالات العمل الاجتماعى ، والاستعانة فى هذا المجال بالجهاز الوظيفى المؤهل والمدرب تدريبا عاليا خاصة فى المجالات التى تستوجب ذلك ، كرعاية المعوقين والأحداث .

مع تحسين مرتبات العاملين فى المجال الاجتماعى وتمتعهم بالمزايا التى تصدر بها قرارات خاصة بالموظفين عموما ، لتقوية انتمائهم للجمعيات والمؤسسات التى يعملون بها .

– تعديل القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٤٢ ، والخاص بفرض رسوم اضافية لصالح الاعمال الخيرية بما يسمح بزيادة حصيلته .

– وجوب تحديد جهة واحدة تخضع لها أى جمعية أو مؤسسة – وهى مديرية الشئون الاجتماعية المختصة إن كانت جمعية خاصة أو الادارة العامة للجمعيات إن كانت جمعية مركزية . وعلى جميع الجهات الاخرى اخطار هذه الجهة بطلباتها وتوجيهاتها لأن هاتين الجهتين هما الأكثر وقوفا على السياسة العامة التى تضعها وزارة الشئون الاجتماعية .

– تبصرة الجمعيات والمؤسسات الخاصة بمصادر التمويل الأجنبى ، اذ ان الغالبية العظمى منها ، على غير دراية بهذا المصدر التمويلى .

* وضع سياسة فعالة وشاملة للاستفادة بجهود مؤسسات الايواء ، بحيث يتم التغلب على المشكلات التى تواجهها ، سواء من الناحية التنظيمية أو من ناحية استكمال التجهيزات . وفى هذا الاتجاه يجب العمل على :

– فصل مؤسسات علاج المدمنين عن مستشفيات الأمراض العقلية .

– التغلب على العوامل التى تؤدى الى هروب البعض من مؤسسات الأحداث .

* دراسة إمكان إصدار تشريع يجعل « مكاتب التوجيه والاستشارات الأسرية » جهات خبرة رسمية أمام محاكم الأحوال الشخصية لما ثبت من نجاح هذه المكاتب فى حل المنازعات الأسرية .

* العمل على الابتعاد بموارد العمل الاجتماعى عما يتعارض مع

الدين باعتباره الاساس الذى يقوم عليه هذا النوع من الخدمة .

* زيادة الحوافز والأوسمة والأنواط وغيرها مما تقدمه وزارة الشئون الاجتماعية كمكافأة أو تقدير لجهود قيادات العمل الاجتماعى والمؤسسات ليكون ذلك حافزا على بذل مزيد من الجهود التطوعية .

* الاهتمام بالإكثار من البعثات والمنح الدراسية للخارج ، حتى يمكن الوقوف على مدى التقدم فى مجالات الخدمات الاجتماعية .

الدورة السابعة ١٩٨٦ - ١٩٨٧

الدعــوة والدعـــاة

يخلص مفهوم الدعوة فى التوجه الى الأفراد أو الجموع ، بالأساليب الملائمة لمقتضى أحوالهم لاجتذابهم الى فكرة أو مبدأ أو عقيدة عن طريق الاقناع من الداعى والاختيار الحر من المدعوين .

وتتنوع مجالات الدعوة ما بين دعوة اجتماعية أو سياسية أو دينية وتتمتع الدعوة الدينية بأهمية خاصة لما لها من تأثير بالغ فى نفوس الناس وتزكيتها وترشيد سلوكها وردها من الانحراف الى الجادة المستقيمة ، فضلا عن أهمية أجهزتها فى مجتمعنا نظرا لارتفاع نسبة الأمية الابجدية والثقافية ولمكانة الدعاة - خاصة القدوة الصالحة منهم - عند عامة الناس .

وتهدف الدعوة الدينية - بحسب ما يستفاد من القرآن والسنة النبويــة - الى تبصير الناس بما ينفعهم فى دينهم ودنياهم من خلال أساليب تلتزم بالحكمة والموعظة الحسنة ، وبث روح التراحم والوحدة الوجدانية والشعور بالانتماء الى مجتمع واحد وتأكيد القيم المشتركة بجانب عدالة المعاملة وتكافؤ الفرص ونبذ التطرف والتعصب والعمل على حل مشكلات الفكر والاعتقاد . وهى بهذا المفهوم تسهم فى تكوين الفرد السوى الصالح لنفسه المعاون لغيره المدرك لواجباته وحقوقه ليكون لبنة اساسية فى صرح مجتمع قائم على الايمان بالله وكتبه ورسله واليوم الآخر ، مستمسكا بالحق والعدل والمساواة ، مستمتعا بالحرية دون افراط يجنح الى انحراف أو تفريط ينتهى الى قهر وحرمان .

ومن ثم ينبغى أن يكون الدعاة من أفضل العناصر الواعية المتدينة الناهلة من الفكر والثقافة الاسلامية ، المؤمنة برسالة الدعوة ، المتحمسة لها ، الملمة ببعض الدراسات العلمية ، العارفة بخصائص الجماهير وأساليب الخطاب والحوار ولهذا يجب اختيار الدعاة من بين ذوى الكياسة والفطنة والصدق والأمانة والاستقامة والالتزام الدقيق بما يدعون اليه ليكونوا قدوة بأفعالهم وخصالهم .

ان المجتمعات اليوم تموج بالعديد من المذاهب الفكرية والاتجاهات السياسية وكلها تتجاذب الناس بما تطلع عليهم به من دعايات منسقة وأساليب مزوقة ، تخاطبهم من حيث يصغون ويسمعون ، وتأتيهم من حيث يحسون ويشعرون . وكلام دعاة تلك المذاهب يتحسس أوجاع الناس وأمراضهم ومشاكلهم ليجذبهم الى صفوفهم . فالاسلام فى هذا الزمان بحاجة الى دعاة يحسنون عرض افكاره وادائها بأسلوب شيق جذاب ، يحببون فى الاسلام ويوضحون أفكاره ولا يعطلونها . لأنه كم من أدعياء شوهوا الاسلام بسوء دعوتهم له و اساءوا اليه وهم يحسبون انهم يحسنون صنعا . ان القسوة فى القول والشدة فى الكلام قد تدفع الى المكابرة والإصرار والنفور ، وليس معنى اللين المداهنة والرياء ، وانما

المقصود بذل النصح وإسداء المعروف بأسلوب يفتح القلوب ويشرح الصدور .

ولما كان التغير والتطور سمة ملازمة للمجتمعات في عصرنا فان الأمر يستلزم أن يعمل الداعى على تطوير فكره بحيث يواكب مجريات الأحداث ولا يدخر جهدا فى تفهم المشكلات التى تصادف مجتمعه وحلها على هدى الكتاب والسنة مع دراية كافية بمصادر الأحكام الشرعية وبأقوال المجتهدين من العلماء الأعلام وقادة الفكر والاصلاح ، مع القدرة على الانتفاع بآراء أهل الخبرة فى الامور الدنيوية التى تصلح بهـا حياة الناس .

وعلى ضوء ما سبق فى شأن صفات الداعى ودوره ، وكذلك ما توليه الدولة من اهتمام لهذا الموضوع ، فان تكوين الدعاة يقوم على ركيزتين هما : الإعداد والتدريب .

الإعداد :

ويكون فى إطار المناهج الدراسية أو وفقا لمنهج خاص ويتم فى اثنائه :

- حفظ القرآن الكريم مع تجويده ، والعلم بأحكام تلاوته ، وعلومه والعمل به .

- حفظ قدر مناسب من الأحاديث النبوية وتفهم معناها ، مع تعريفه بالسنة رواية ودراية ليستطيع تمييز الصحيح منها من غيره ، وأن يجسد ما يقدم منها فى حياته قولا وعملا .

- دراسة الفقه الاسلامى ومدارسه ، والتعريف بالأئمة الاربعة ومناهجهم والقواعد التى أقاموا عليها مذاهبهم .

- الإلمام بالسيرة النبوية الشريفة والتاريخ الاسلامى وأعلامه . مع الوقوف على أسباب رقى الأمم وانحطاطها .

- دراسة جغرافية العالم ، خاصة العالم الاسلامى ، مع الأخذ بقسط مناسب من العلوم الانسانية الأخرى .

- أن يأخذ من العلوم النفسية والاجتماعية قدرا يعينه على تقديم النظرة المناسبة لمقتضى الحال فى المحيط الذى يعمل به .

- أن يدرس علم التوحيد ومدارسه وعلم الأخلاق وطرفا من مذاهبه وذلك لوثيق صلتهما بعمله .

- أن يداوم على الاطلاع والقراءة فى نطاق ما يدعم مهمته - حتى يرقى أسلوبه وتتسع آفاق معرفته .

- أن يدرس احدى اللغات الأجنبية بجانب دراسته للغة العربية .

- تعويد الدارس العمل بما يعلم ، فدور القدوة فى التأثير أبلغ من الكلمة .

التدريب :

ويعهد به الى عناصر مختارة من قادة الفكر وصفوة العلماء ، وذوى الخبرة من رواد الدعوة لنقل خبرتهم الى الدعاة الجـدد . ويتم فى أثنائـه :

- عرض المشكلات التى واجهت الرواد فى ميادين الدعوة ، وكيفية علاجها .

- التبصير بالمتغيرات والتطورات الجديدة فى مختلف مجالات الحيـاة ، والمستحدث من معارف ونظريات علمية .

- المران على استخدام الأساليب المناسبة للبيئة التى سيعمل فيها الداعى ، سواء كانت زراعية أو صناعية أو تجارية ، أو بين الشباب أو مع الجنود . حتى يكون الحديث مناسبا لحال المخاطبين ، مراعيا لظروفهم .

• ويقتضى ذلك الالمام بفكرة شاملة عن مكونات بيئة عمله من حيث النوعية ، والمستوى الثقافى ، والفكر الشائع فيها ، والعلاقات الأسرية بها ، وطبيعتها المهنية ، والمستوى اللغوى الملائم لها .

- التمرس بالمرونة - دون مداهنة أو رياء - وتجنب العنف فى الأسلوب أو الخشونة فى الكلام .

- التعود على منطق النصح وإسداء المعروف كمنهج للدعوة بمايفتح القلوب ويشرح الصدور .

- أن يؤهل من سيقومون بالدعوة فى الخارج تأهيلا علميا واجتماعيا خاصا يمكنهم من النجاح فى مهمتهم .

وبهذا الإعداد والتدريب يتجه الداعى الى مجال دعوته ، مستخدما الكتابة أو الخطابة أو الحديث ، أو الحوار معتمدا المنهج الآتى :

- التجديد والتجدد ، فى حدود ما يسمح به الاسلام .

- استخدام اسلوب العصر ولغته ، فى إطار من هدى القرآن والسنة .

- الانتفاع بالوسائل المشروعة التى تضمن نقل الاسلام الى الناس فى أحسن صورة .

- التدرج بالكلمة الطيبة والسلوك الملائم فى معالجة مشكلات الناس والبيئة .

- العمل على تحقيق الهدف من الدعوة عن طريق تقديم الأسوة الحسنة .

- التوجه بالدعوة الى تحقيق دورها الاجتماعى ، فى العمل على وحدة الصف ، والقيام بالخدمات الاجتماعية ، ورعاية الآداب العامة ، والحرص على نظافة البيئة ، وغيرها من شئون المجتمع .

- مراعاة ما أقره الاسلام من حق الناس فى الترويح ، فى نطاق ما تبيحه الشريعة وتقره .

على أن قيام الدعاة بواجبهم على أكمل وجه يقتضى مواجهة المشكلات التى تعوق الدعوة والداعية والعمل على حلها . وتتنوع هذه المشكلات ما بين فردية واجتماعية ومنها : قلة الدخل الذى لا يتناسب مع الوضع الاجتماعى للدعاة وعدم إيجاد المساكن المناسبة فى الأماكن التى يوجهون اليها . وذلك الى جانب بعض المشكلات التى تتصل بالترقيات وافتقادهم لنقابة ترعى مصالحهم ، وحاجتهم الى مزيد من اهتمام وسائل الاعلام بشئونهم وجهودهم .

ان أخطر ما يواجه الدعوة والدعاة فى مجتمعنا هو تعدد أجهزة الدعوة ، وكل فريق يدعو بأسلوبه ، وحسبما يتراءى له . يزاد على ذلك ما نراه من تعدد الأجهزة الإشرافية مثل : جمعية خيرية ولجنة للزكاة ومجلس إدارة للمسجد الواحد ، وكل فريق يدعى الاختصاص والاشراف على المسجد والقوامة على أمره . والناس فى حيرة مع من يتعاملون ولمن يسمعون .

وإذا كنا ندعو الى وضع ميثاق يحدد لكل اختصاصه ويرسم له منهجه لئلا تتداخل الاختصاصات وتتشابك الآراء ، فإن الأمر يدعو الى التركيز فى هذه المرحلة على أولويات الرعاية الاجتماعية بالدعوة الى توحيد الصف أولا بما يكفل للجميع الأمن والاستقرار . ويأتى بعد ذلك الدور الهام فى تنمية الثروة ودور الانسان فيها ، والداعى من خلال دعوته : يحرك العواطف ويثير الهمم ويوقظ الضمائر ويدفع الناس الى العمل والانتاج .

التوصيات

وعلى ضوء ماسبق وماجاء فى الدراسة الموسعة ، وما دار حول الموضوع من مناقشات وما أبدى من آراء - يوصى بما يأتى :

* اختيار الدعاة من خريجى الكليات النظرية بجامعة الأزهر ، وكذلك ممن تكون لديه القدرة على القيام بالدعوة من الكليات الأخرى ، على أن يكون حافظا للقرآن ، عارفا بالعلوم الشرعية واللغة العربية .

* النظر فى مناهج الأزهر الحالية فى المراحل التعليمية المختلفة بهدف تطويرها وتخليصها من الازدواجية فى المرحلتين الإعدادية والثانوية ، والتركيز فى الكليات النظرية على فروع اللغة العربية والشريعة الاسلامية مع ما يتصل بهما من المواد الثقافية حتى يخرج الأزهر علماء جديرين بحمل رسالة الدعوة .

* الاهتمام - فى خلال الإجازات الصيفية - بالعناصر الصالحة

للدعوة من بين طلبة الأزهر ومن غيرها من المعاهد والهيئات العلمية ، بحيث يتجمعون على هيئة معسكرات تنظم بها - ويغيرها من الأماكن المناسبة - محاضرات تعالج المشكلات العامة ومشكلات البيئة ، ثم ينطلقون فى قوافل للتوعية بالمفاهيم الدينية الصحيحة ، على النطاق المحلى وتحت رعاية لجان الدعوة بالمحافظات والقيادات الدينية بها .

* تدريب الدعاة فى أول عهدهم بالعمل فى ميدان الدعوة ، من خلال برامج منظمة متجددة ، يلتقون أثناءها بأعلام الفكر وصفوة العلماء للوقوف على ملخص أحدث النظريات العلمية والمتغيرات الفكرية . مع تبصيرهم بواجباتهم وبالأساليب الناجحة للدعوة .

* تهيئة المناخ الملائم للدعوة ، وخاصة من الناحية الاعلامية بوسائلها المختلفة ، بحيث لاتعرض نماذج غير ملائمة لمن يتزيون بزى العلماء والدعاة أو يستخدمون أسلوبهم حتى لا يوهن ذلك من شخص الداعى ، او من قيمة مايقدمه .

* ضرورة التنسيق والتكامل بين جميع الاجهزة والجهات المعنية بشئون الدعوة - أهلية وحكومية - والتى تسهم فى هذا الميدان الهام داخل المسجد وخارجه ، تأكيدا لوحدة الدعوة وتطابق أهدافها ومنعا من تضارب التوجيهات .

* توفير الاستقرار للداعى عن طريق : المسكن الملائم ، بالمسجد أو قريبا منه ، مع رفع مستواه المادى ، بمعاملته مثل نظرائه ممن يقومون بعمل مماثل فى مواجهة الجماهير بالكلمة ، فى وسائل الاعلام .

مع تشجيع المجيدين منهم بالحوافز الملائمة ، ومكافأة من يقومون منهم بأعمال متميزة كالبحوث والكتب التى تخدم الدعوة واختيار أفضلهم لتكريمه - وخاصة بعد التقاعد - كما هو متبع فى هيئات أخرى كثيرة .

* إشعار الدعاة بأنهم آمنون على مستقبلهم ومقدرات حياتهم ، ماداموا يؤدون وظيفتهم ، على أن تكون مساءلتهم - عند حدوث مخالفات أو تجاوزات - أمام جهة عملهم .

* العمل على تحقيق مطالب الدعاة بإنشاء رابطة أو اتحاد أو نقابة خاصة بهم ، لتعنى بشئونهم ، أسوة بالهيئات الأخرى .

* إنشاء مكتبات كبرى ، فى المساجد الهامة بعواصم المحافظات والمراكز لتكون مرجعا للدعاة خاصة ، وللراغبين فى الثقافة من القراء عامة .

- مع انشاء لجان دينية لمتابعة الأحداث فى هذه المواقع وتزويد الخطباء غير المؤهلين بالخطب المناسبة .

* تخصيص دراسة شاملة لشئون المرأة تستطيع من خلالها الإلمام بكل ما يتعلق بها من عبادات ومعاملات ، وأمور دينها بصفة عامة ، ولتعرف ما لها من حقوق وماعليها من واجبات ، فى اى موقع من مواقع العمل والحياة .

- مع النظر فى تخصيص برامج لاعداد « الداعيات » ليقمن بالدعوة بين النساء ، وتفقيههن فى الدين ، ونشر الوعى الاسلامى الصحيح بينهن .

* العناية باختيار العناصر الصالحة للعمل فى « أجهزة الضبط » ، ودعم هذه الأجهزة بالدعاة « والوسائل » الدينية بما يكفل عصمتهم من الزلل ، وتزكية روح الانتماء والحرص على نقاء مجتمعهم وسلامته .

* تخصيص جانب من مخصصات الأوقاف التى آلت الى الدولة للإسهام فى تغطية احتياجات الدعوة والدعاة ودور العبادة باعتبار أن هذا من أولى مهام وزارة الأوقاف .

* التأكيد على ضرورة السير بمعدل أسرع فى تنفيذ برنامج ضم المساجد الأهلية الى وزارة الأوقاف لضمان حسن اختيار الدعاة الصالحين .

* تحتاج الدعوة فى الخارج الى معرفة الداعى بالبلد أو المنطقة التى يوفد اليها وظروفها الاجتماعية وعادات أهلها وتقاليدهم وأحوالهم السياسية والاقتصادية ، ولا سيما لغتهم ، حتى يمكنه أداء رسالته باقتدار ونجاح .

رعـــــاية المســــجونين والمفـــرج عنــــهم

اهتمت الشريعة الاسلامية بإصلاح ومعاملة المسجونين فيما تستهدفه من العقاب ، وهو إثناء المجرم عن المضى فى إجرامه ، ورده الى حياة التوبة والصلاح . وقد وضع فقهاء المسلمين القواعد وأرسوا المبادئ لمعاملة المسجونين معاملة انسانية تنأى عن القسوة ، وتضمن لهم نصيبهم من ضرورات الحياة والاحتفاظ بكرامتهم البشرية .

واذا كانت الشريعة قد أباحت عقوبة الحبس ، فانها لم تبحه إلا لمدد قصيرة لا تتجاوز السنة ، ويلاحظ أن هذا الاتجاه الاسلامى فى عدم التركيز على عقوبة الحبس هو ما تهدف اليه النظريات الحديثة بشأن هذه العقوبة ، وما يترتب على تنفيذها من مضار ومخاطر تلحق بالمحكوم عليه وأسرته وعمله والمجتمع الذى كان يعمل وينتج فيه ، بل تلحق بالدولة بسبب ما تنفقه على تنفيذ الحبس ، ولذلك بدأت المناداة بضرورة البحث عن بدائل لعقوبة الحبس ، وأخذت التشريعات المختلفة تبتكر مثل هـــذه البدائل .

السياسة الحديثة فى معاملة المسجونين :

حدثت تطورات فى ميدان معاملة المسجونين منذ القرن الثامــــن عشـر ، بفضل الاتجاه الاصلاحى الانسانى الذى نادى به كثير من الفلاسفة فى ذلك الوقت والذى مهد الطريق للحركة التشريعية التى جاءت بها الثورة الفرنسية وما تلاها من تشريعات جنائية فى كثير من دول العالم ، انتقل بعضها الى الوطن العربى ، ومنه مصر ، وفى التشريعات التى أثرت نصوصها تأثيرا كبيرا فى سياسة التجريم والعقاب .

وفى هذا المجال نشأت المدرسة الوضعية فى أعقاب المدرسة التقليدية التى لم تضع فى حسابها إصلاح المجرمين ، وتمخض عن هذا التطور ظهور مبادئ وقواعد معينة فى شأن معاملة المسجونين ، وبالتالى أصبحت رعاية المسجونين فى سجنهم أو بعد الإفراج عنهم أو رعاية أفراد أسرهم ، من لوازم إصلاح المجرمين وردهم الى المجتمع أفرادا صالحين ، كما أصبحت من لوازم أفراد أسرهم لتجنبهم التعرض للانحراف .

وقد أيدت هذا الاتجاه مقررات وتوصيات المؤتمرات الدولية لمكافحة الجريمة ومعاملة المسجونين ، ومقررات توصيات المنظمات الدولية ، وعلى رأسها هيئة الأمم ، وتعرضت هذه التوصيات لموضوع الانحرافات التى تقع من السلطات ضد المحبوسين او المتهمين أو المشتبه فيهم ، وذلك بتعذيبهم أو بمعاملتهم معاملة مهينة أو محطة بكرامتهم ، أو بحجزهم أو بحبسهم أو اعتقالهم تعسفيا بغير حق أو بما يجاوز الحدود المشروعة وتهديد ذويهم أو الاعتداء عليهم.

وقد نشرت منظمة العفو الدولية وثائق خاصة بسوء معاملة المسجونيـــن ، كما وردت مبادئ بشأن معاملة المسجونين فى الإعلان العالمى لحقوق الانسان ، وفى الميثاق الدولى للحقوق المدنية والسياسية ، وفى إعلان حماية الاشخاص من أن يكونوا محلا للتعذيب ، أو المعاملات والعقوبات المهينة أو غير الانسانية . وكذلك فى مدونة سلوك الموظفين المكلفين بتنفيذ القانون ، وفى مدونة قواعد الحد الأدنى لمعاملة المسجونين والمصدق عليها من المجلس الاقتصادى والاجتماعى بهيئة الأمم المتحدة سنة ١٩٥٧ .

وبالنسبة لمصر (بصفة خاصة) وردت في القانون ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦ قواعد خاصة برعاية المسجونين وتنظيم السجون .

رعاية المسجونين في مصر :

يبلغ عدد المسجونين في مصر حوالي خمسة وعشرين الفا ، موزعة على الليمانات والسجون العمومية ، بجانب عدة آلاف أخرى من المسجونين في السجون المركزية الملحقة باقسام ومراكز الشرطة في المحافظات ، وبجانب المحبوسين احتياطيا . والمعروف أن عدد المسجونين يتزايد عاما بعد عام نتيجة لزيادة عدد السكان ، ولزيادة الجرائم المستحدثة التي تنص عليها القوانين الجديدة ، وتتجاوز نسبة الزيادة في بعض السنوات ١٥ ٪ .

أما متوسط عدد الحالات التي تقدم فيها المساعدات للمفرج عنهم فيبلغ ٢١٠٠ حالة سنويا تتكلف حوالي ٢٤٠٠٠ جنيه ، بينما يبلغ متوسط عدد الحالات التي تقدم فيها المساعدات لأسر المسجونين ٢٠٠٠ حالة سنويا ، تتكلف حوالي ٢٣٠٠٠ جنيه .

ويبلغ عدد الحالات التي تتابعها إدارة الرعاية اللاحقة بوزارة الداخلية وفروعها في المحافظات سنويا ، حوالي ستة آلاف حالة من المفرج عنهم وحوالي الفي حالة من المسجونين .

وقد أدخل نظام تصنيف المسجونين في السجون المصرية ، أول الأمر ، بهدف حفظ النظام والأمن في السجون ، ثم بدأ التوسع أخيرا في هذا التصنيف بقصد إصلاح المسجونين ، وهو ما جرت عليه الدول المختلفة من خلال القرن العشرين ، لكن على الرغم من التطور الكبير في تصنيف المسجونين ، فإن العود للجريمة لم يزل خطرا يهدد المجتمعات المتحضرة والنامية على السواء ، حتى أن الكثيرين فقدوا الثقة في جدوى عقوبة الحبس ونادوا بضرورة الغائها ، بل ان المؤتمر الدولي الخامس لهيئة الأمم بشان مكافحة الجريمة نادى بضرورة البحث عن بدائل لهذه العقوبة ، وناقش المؤتمر الدولي السادس في كراكاس سنة ١٩٨٠ هذه البدائل ، ودل ذلك على أهمية إعادة النظر في برامج إصلاح المسجونين في صورتها التقليدية الحالية .

وأصبح واضحا ، بعد هذا التطور ، أن أساس كل تصنيف للمسجونين ينبغي أن يكون علميا قائما على نتائج دراسة شخصية كل مجرم على حدة ، حتى يمكن ان يوضع له برنامج العلاج أو الاصلاح الملائم له .

وقد وضعت قواعد لتصنيف المسجونين في مدونة قواعد الحد الأدنى لمعاملة المسجونين ، وفي قواعد تصنيف المسجونين في السجون المصرية ، من حيث فصل المسجونات عن المسجونين ، وفصل المحبوسين احتياطيا عن غيرهم ، وقواعد تسكين المسجونين ، الا أن الآراء تتفق على أن تصنيف المسجونين في السجون المصرية ليس المقصود منه أساسا الإصلاح والتأهيل انما المقصود به حفظ النظام والأمن ، وعدم إتاحة الفرصة لهروب المسجونين أو اعتداء بعضهم على بعض . ولا يغني عن ذلك النص بأن كل مسجون يجب ان يخصص له بحث مستقل عن حالته الاجتماعية والنفسية . اذ ان تطبيق هذا النص لم يزل يتعثر لعدم توافر الإمكانات الفنية والبشرية المتخصصة في ذلك ، بل انه لا توجد مراكز تصنيف متخصصة في السجون حتى الآن ، الا مركزا واحدا أنشئ أخيرا في أحد الليمانات ، لم يستكمل مقوماته بعد .

واذا كانت شخصية الجاني لا تتجزأ ، ودراستها تمثل عملا متصلا منذ أن تتناوله يد المحقق ، مرورا بمرحلة المحاكمة ، حتى مرحلة تنفيذ العقوبة ، أو التدبير المحكوم به ، وحتى مرحلة الرعاية اللاحقة اذا اقتضى الأمر ، فان الاقتصار على دراسة الشخصية في احدى هذه المراحل دون الاخرى لا يحقق الهدف المنشود مما يستدعي انشاء ما يسمى (ملف الشخصية) وهو الملف الذي يفتح منذ بدء التعامل مع الجاني ، ثم تتكامل بياناته من خلال المراحل المختلفة للدعوى الجنائية حتى ينتهي التعامل مع الجاني .

وبالنسبة للعمل في السجون بصفة عامة وفي مصر بصفة خاصة وما اعتراه من تطوير وما صدر بشأنه من توصيات المؤتمرات والمحافل

الدولية ، وما تضمنته فى هذا الشأن مدونة قواعد الحد الأدنى لمعاملة المسجونين – فقد اتفقت الآراء على أنه لاينبغى أن يستهدف مجرد الإنتاج ، إذ ان الهدف الأساسى هو تأهيل المسجونين ولذلك تخطئ الادارة اذا اعتقدت أن مهمة السجن هى استغلال المسجونين فى انتاج يحقق ربحـا ، بصرف النظر عن الغرض الأساسى الاصلاحى والتأهيلى .

اما عن شروط العمل فى السجون فهى تنوع العمل ومرونته وملاءمته للسوق ، وصلاحيته للتطور وانسانيته .

ويلاحظ أن العمل فى السجون – طبقا لنصوص قانون العقوبات – لم يزل ذا طبيعة عقابية ، فشدة العمل وقسوته هى المميز بين أنواع العقوبات السالبة للحرية أى أن القانون الجنائى يجعل العمل فى السجون متمما للعقاب ، بحيث يشق العمل كلما اشتدت العقوبة ، حتى يصل الى درجة (أشق الأشغال) .

ولكن قانون تنظيم السجون قد استهدف أغراضا معينة من تشغيل المسجونين ، وهى التحكم فى توجيه نشاطهم وتصعيد رغباتهم وتعويدهم على التآلف الاجتماعى ، والتقريب بينهم وبين المجتمع .

والرأى السائد هو ضرورة إعادة النظر فى أنواع العمل المنفذة فى السجون المصرية وكيفية المكافأة المالية عليها وكيفية الاستفادة بمهارات المسجونين ، والعيوب الموجودة فى تشغيل المسجونين حاليا وما اقترحته مصلحة السجون من تطبيق قانون التأمين الاجتماعى على المسجونين .

كما يجب دراسة موضوع التدريب المهنى كما هو قائم فى السجون حاليا لملافاة سلبياته ، وكذلك موضوع التصنيع فى السجون ، وما قام من مؤسسات وورش صناعية وصندوق التصنيع والانتاج ، والبحث فى معاملة المسجونين طبقا للقوانين المعمول بها حاليا ، وواقع المعاملة فعلا فى السجون ، وخصوصا ما يتعلق بالرعاية الدينية والاجتماعية والتعليمية والصحية والنفسية ، ودور الأخصائى الاجتماعى والنفسى فى السجون ، ودور مراكز ومعاهد التدريب فى السجون ، وإنشاء المجلس الاستشارى الأعلى للسجون ، والغاء القيود الحديدية ، والغاء تشغيل المسجونين فى المحاجر .

ومن أهم العيوب فى الرعاية المطبقة حاليا ، ما يأتى :

– عدم وجود مؤسسات متخصصة لمعتادى الإجرام .

– خلو بعض السجون من مراكز الاستقبال .

– ازدحام بعض السجون بنزلائهم ازدحاما كبيرا .

– تعذر الفصل فى بعض السجون بين فئات المسجونين .

– عدم توافق المرافق الصحية فى كثير من السجون مع قواعد الحد الأدنى لمعاملة المسجونين .

– عدم ملاءمة حالة الملابس والمفروشات .

– عدم توافر متطلبات الرياضة .

– قلة الأطباء والأخصائيين الاجتماعيين والنفسيين .

– عدم توافر الإمكانات التعليمية .

– عدم قدرة الإمكانات الموجودة على استيعاب تشغيل كل المسجونين .

– عدم توافر رعاية فعالة للمسجونين لمدد قصيرة ، بسبب تركيز برامج الإصلاح والتأهيل على ذوى المدد الطويلة .

– عدم صلاحية معظم مبانى المسجونين الحالية لاستيعاب مقتضيات التشغيل والتصنيف وتطوير الإصلاح والرعاية .

– انشغال الأخصائيين الاجتماعيين بأعمال كثيرة تعوق قيامهم بأعمالهم الأصلية .

– عدم جدية عمل الأخصائيين الاجتماعيين أحيانا ، بسبب عدم تدريبهم أو بسبب كثرة الاعمال المسئولين عنها .

– عدم دقة المعلومات الاجتماعية المسجلة عن المسجونين .

– عدم قدرة الخدمة الاجتماعية الحالية فى السجون على حل مشاكل المسجونين وأسرهم .

– عدم مراعاة تخصص الضباط والعاملين عند نقلهم الى السجون .

– عدم تبعية السجون المركزية حتى الآن لمصلحة السجون ، الأمر الذى ترتب عليه عدم توافر أوجه الرعاية للمسجونين الموجودين فى تلك السجون .

الرعاية اللاحقة :

يتحدد مفهوم الرعاية اللاحقة بأنها : مجموعة المساعدات او الخدمات المادية والمعنوية ، ومجموعة الإرشادات والتوجيهات التى تبذل للمفرج عنهم بقصد إصلاحهم ، وإعادة تكيفهم مع المجتمع .

وليست الغاية من الرعاية اللاحقة إعادة ادماج المفرج عنه فى حياة المجتمع ومده بالمعونة العاجلة فقط ، بل يجب أن تشمل أيضا سد حاجاته الضرورية كتزويده بالملابس والمأكل ، والاهتمام بمعنوياته وإتاحة فرص العمل له ومنحه الوثائق اللازمة لمباشرة نشاطه فى المجتمع .

وتتعدد أنواع الرعاية اللاحقة ، ويتصل بعضها بأسرة المسجون ، وضرورة تكاملها وتدعيمها ماليا ومعنويا بغيرانقطاع .

اما عن الاجهزة العاملة فى الرعاية اللاحقة فهى وزارة الشئون الاجتماعية وأجهزتها المختصة ووزارة الداخلية وأجهزتها المختصة وجمعيات رعاية المسجونين وأسرهم ، والاتحاد النوعى لجمعيات المسجونين . وتقدم وزارة الشئون الاجتماعية فى مجال رعاية المسجونين والمفرج عنهم نوعين من العمل : أولهما عمل إشرافى وتوجيهى ، والآخر عمل مادى متمثل فى تقديم المساعدات المالية للمفرج عنهم وأسرهم . والعمل الإشرافى والتوجيهى تتولاه الإدارة العامة للجمعيات والاتحادات والإدارة العامة للدفاع الاجتماعى والإدارة العامة للأسرة والطفولة والإدارة العامة للأسر المنتجة واللجنة الاستشارية العليا للدفاع الاجتماعى ، أما المساعدات المالية فتقدمها الإدارة العامة للضمان الاجتماعى .

وقد أنشأت وزارة الداخلية إدارة الرعاية اللاحقة بالوزارة ، وتتبعها اقسام الرعاية اللاحقة بإدارات البحث الجنائى فى مديريات الامن بالمحافظات . وتتولى هذه الإدارة وأقسامها مهام الرعاية اللاحقة للمسجونين ومن فى حكمهم ، والاشتراك فى الجهود التى تبذل لرعاية المسجونين بين الجهات العاملة فى هذا المجال بغرض تذليل العقبات التى تواجهها والعمل على استقرار أسرهم واجراء البحوث الفنية والقانونية فى مجال الرعاية اللاحقة ، واقتراح الحلول المناسبة للمشكلات التى تطرأ فى مجال العمل .

أما جمعيات رعاية المسجونين وأسرهم ، فيصل عددها الى عشرين جمعية اقدمها جمعية القاهرة التى أنشئت عام ١٩٥٤ .

ومصادر تمويل هذه الجمعيات هى : الاعانات التى تقررها وزارة الشئون الاجتماعية وتبرعات بعض الجهات الأخرى مثل وزارة الأوقاف ولجان الزكاة فى بعض المحافظات وحصيلة بيع منتجات المنشأة الصناعية التابعة لجمعية رعاية المسجونين فى القاهرة ، ونسبة من حصيلة المقاصف (الكانتينات) فى السجون ، واشتراكات الأعضاء فى الجمعيات .

ويتلخص نشاط الجمعيات فى رعاية المسجونين واسرهم والتأهيل المهنى للمفرج عنهم ومساعدتهم فى الحصول على عمل نافع وبذل الجهود لادماجهم فى المجتمع والقيام بالدراسات ذات الصلة بمشاكل الجريمة والمجرمين ، وتقديم التوصيات بشأنها .

ويسعى الاتحاد النوعى لجمعيات رعاية المسجونين الى تخطيط برامج التنمية الاجتماعية والوقاية من الجريمة ، واجراء البحوث والدراسات المتصلة بها ، وتحديد مستوى الخدمات وتكلفتها ، ووضع برامج الإعداد الفنى والادارى لأعضاء الجمعيات ، وتقديم المعونة الفنية للجمعيات وتقييم جهودها .

وقد وكلت وزارة الشئون الاجتماعية كثيرا من أحوال الرعاية اللاحقة الى الجمعيات العامة للدفاع الاجتماعى التى أشهرت سنة ١٩٧٦ .

غير أن هناك بعض النواقص التى ينبغى معالجتها فى أداء هذه الأجهزة والخدمات المقدمة منها ، مع الأخذ فى الاعتبار : مشكلات التأهيل المهنى للمفرج عنهم ، ودور الجمهور فى رعاية المسجونين ، والصعوبات المختلفة التى تقوم فى وجه هذه الرعاية ، وخصوصا

المعوقات القانونية ذات الصلة بالسوابق الجنائية وإسقاط السابقة الأولـــى ، ونظام رد الاعتبار ، والوضع تحت مراقبة الشرطة ، والإفراج الشرطى ، وغيرها .

التوصيات

وعلى ضوء ما سبق ومادار فى اجتماع المجلس من مناقشات ، يوصى بما يأتى :

توصيات عامة :

* دعم السجون بالأطباء المتخصصين والممارسين والأخصائيين الاجتماعيين ، خاصة وأن هناك فائضا فى هذه التخصصات ، مع العناية بغذاء المسجونين من حيث الكمية والنوعية والتجهيز .

* إحكام الرقابة فيما يختص بمبدأ التميز والفصل المكانى بين نوعيات معينة من المسجونين وخاصة بالنسبة للمسجونات .

– مع النظر فى إمكان عمل تصنيف خاص للجرائم السياسية بعيدا عن الجرائم العادية .

* ضرورة إجراء دراسة خاصة لرعاية المسجونين من الأحداث .

* النظر بجدية إلى موضوع الانتفاع بالمواقع الممتازة لبعض السجون – خاصة ذات المبانى العتيقة – داخل كردونات المدن والعواصم ، وذلك عن طريق بيعها واستخدام حصيلة البيع فى إنشاء سجون حديثة متطورة خارج المدن ، تتوفر فيها كافة الخدمات والمرافق ووسائل الرعاية .

* تخصيص دور مستقلة لحجز المسجونين احتياطيا ، بحيث لا يزج بهم فى السجون العامة أو المركزية ، باعتبار أنهم لم تثبت إدانتهم بعد ، على أن تتبع هذه الدور الإشراف المباشر للنيابة العامة . وذلك تمشيا مع الاتجاه العلمى وحماية لهم مما قد يتعرضون له من ضغوط وإكراه .

فى وجوب رعاية المسجونين والمفرج عنهم :

نظرا الى أن رعاية المسجونين والمفرج عنهم وحسن معاملتهم وتأهيلهم للحياة السوية ليست ضربا من العطف أو الصدقة ، انما هى واجب اجتماعى ، مفروض بحكم الاتفاقيات الدولية والاعلانات العالمية ، والتوصيات الصادرة من المؤتمرات الدولية والاقليمية والمحلية ونصوص الدساتير والتشريعات ومدونات قواعد حقوق الانسان ومعاملة المسجونين.

وأن رعاية المسجونين انسانيا فى سجنهم ، ورعايتهم رعاية لاحقة ، ورعاية أفراد أسرهم ، هى من مقتضيات إصلاح المجرمين وردهم الى حظيرة المجتمع أفرادا نافعين ، ومن مقتضيات حماية أسرهم من التعرض للانحراف ، لهذا فمن الضرورى :

* ان تراعى هذه المبادئ عند وضع برامج تدريب الموظفين المسئولين عن إدارة السجون أو التعامل مع المسجونين وأن يساند حق المجنى عليه فى التعويض عما يصيبه او يتعرض له من معاملات لا انسانية .

فى تكامل الرعاية :

نظرا الى أن حلقات رعاية المسجون منذ دخوله السجن إلى أن يستقر نهائيا فى المجتمع بعد الافراج عنه يجب ان تكون متصلة .

وأن خروج المسجون من السجن الى المجتمع يحتاج الى برنامج خاص يؤهله لاستقبال الحياة الطبيعية ، ولايستطيع أن يسهم فى هذا البرنامج – بنجاح – المتخصصون العاملون فى السجن فقط ، بل أيضا المتخصصون الذى سيتولون امر الرعاية اللاحقة لذلك ينبغى ضرورة تحقيق ما يأتى :

* ان يزود المتخصصون بكافة البيانات والمعلومات ونتائج البحوث التى جرت فى السجن ، وان يزود المفرج عنه بالمعلومات الكافية عن هيئات وجمعيات الرعاية اللاحقة التى يستطيع الالتجاء اليها بعد الإفراج .

* أن تبادر أجهزة الرعاية اللاحقة الى رعاية المفرج عنه بمجرد مغادرته السجن بتقديم المساعدات المادية والمعنوية الملائمة له ، قبل أن تجرفه ظروف البيئة الى قطع صلته بهذه الأجهزة .

* أن ييسر للمفرج عنه الحصول على عمل وعلى مأوى باعتبار ذلك من أهم أوجه الرعاية العاجلة ، مما يعنى أن تكون هنالك دور ضيافة

لاستقبال من لا مأوى لهم من المفرج عنهم ، حتى يتسير لهم المأوى .

* أن تعمل ادارات السجون - بالتعاون مع الهيئات ذات الشأن ومع أفراد الجمهور - على تخليص المسجونين بقدر الإمكان من الشعور بالعزلة اثناء وجودهم فى السجن ، وأن تيسر لهم الاتصال بالعالم الخارجى ، وبأسرهم وذويهم . وأن تبذل عناية خاصة لتوثيق الصلة بين الأمهات السجينـات وأبنائهن وذلك عن طريق تيسير الزيارات والمراسلات ، إذ أن ذلك كله يسهم فى تيسير إعداد المسجون للافراج عند حلول موعده .

* أن تتم متابعة رعاية المفرج عنه لفترة كافية ، لمواجهة ماقد يعترض حياته من عوائق يعجز عن اجتيازها ، وللتعرف على نتائج الرعاية أو المساعدة ، ومدى ما تحققه لصالحه .

* أن تشمل الرعاية كل المسجونين بالقدر الملائم لكل منهم ، وأن تركز الرعاية على أكثر المسجونين او المفرج عنهم حاجة اليها ، كالشواذ والعجزة ومدمنى المخدرات والمسكرات .

* ان تعتبر رعاية المسجون او المفرج عنه جزءا لايتجزأ من رعايته شخصيا بحيث تظفر بالقدر الكافى من الرعاية ، وخصوصا فى مجال الأسر المنتجة ، وفى إنشاء دور حضانة خاصة بأبناء المسجون والمفرج عنه . وينبغى أن يعدل نظام المساعدات المعمول به حاليا فى وزارة الشئون الاجتماعية بحيث تصرف المساعدة لأسر من يحكم عليه بعقوبة سالبة للحرية من شهرين فأكثر بدلا من ستة اشهر فأكثر ، كما هو مقرر حاليا ، وأن يستمر صرف المساعدة طول مدة العقوبة بغير حد أقصـى .

فى قواعد الحد الأدنى :

اذا كان تنفيذ ما جاء فى مدونة قواعد الحد الأدنى لمعاملة المسجونين قد قطع شوطا فان الامر ما زال يتطلب الوفاء بكل هذه القواعد بل والزيادة عليها ، وخصوصا فيما يتعلق بمبانى السجون ، وقواعد الصحة الشخصية ، والملابس والفراش ، والخدمات الطبية ، ونقل المسجونين ، والصلات الاجتماعية ، والمحبوسين احتياطيا ، والعمل فى السجون وغيرها .

واذا كانت الإمكانات الفنية والمادية والبشرية المتاحة حتى الآن لا تسعف فى تنفيذ هذه الغاية ، فأن كل ذلك يستدعى المبادرة الى :

* وضع خطة شاملة لتطوير السجون على أساس قواعد الحد الأدنى خلال مدة معينة تتسع لإتمام التنفيذ .

فى دور الجمهور فى الرعاية :

نظرا الى ان دور الجمهور فى رعاية المسجونين والمفرج عنهم وأسرهم يعد أساسا لتحقيق الغاية من هذه الرعاية .

ونظرا لتراكم الأفكار والتقاليد المثيرة لمعاداة المسجونين والمفرج عنهم ونبذهم وقطع الصلة بهم ، فإن الأمر يقتضى ما يأتى :

* أن توسع وسائل الاعلام من نشاطها فى تبصير الجمهور بعواقب مثل هذا الموقف الذى يعود بالضرر على المفرج عنهم والمجتمع ذاته ، والحث على أن يفسح أفراد الجمهور صدورهم لهؤلاء وأن يقدموا كل مايستطيعون من إمكانات لتحقيق اصلاحهم وإعادتهم الى الطريق السوى . ويمكن أن توجه هذه الدعوة عن طريق الأعمال الفنية الدرامية والمقابلات وتقديم النماذج المختلفة .

* أن تدعم توعية الجمهور والهيئات المعنية بمشكلة المسجونين والمفرج عنهم ، عن طريق تشجيع القيام بالبحوث الخاصة بكل نواحى الرعاية وموقف الجمهور منها ، على ان تنشر هذه البحوث وتذاع على أوسع نطاق وخصوصا فى محيط رجال القضاء والشرطة ، وغيرهم ممن لهم شأن فى الحكم بالعقوبـة أو تنفيذهـا أو التعامـل مع المحكوم عليهم .

* ان تخصص الدولة من الحوافز المادية والمعنوية ما يشجع الشركات والمؤسسات والافراد على قبول تشغيل المفرج عنهم ، ويمكن أن يكون التشجيع فى صورة إعفاءات من الضرائب والأعباء بالنسبة لتلك الجهات .

- ويجوز ، أسوة بما هو متبع فى بعض الدول ، إصدار تشريع يلزم أصحاب الاعمال ، سواء اكانوا شركات أم أفرادا ، بتخصيص نسبة معينة من حجم العمالة للمفرج عنهم .

* أن تقوم الجمعيات والمؤسسات واتحادات الصناعة والنقابات بدور فعال فى رعاية المفرج عنهم ، وذلك فى حدود الخدمات التى تقدمها للجمهور ، وفى هذه الحالة ينبغى تزويد هذه الجهات بكافة المعلومات عن المسجونين والمفرج عنهم .

فى تصنيف المسجونين :

نظرا الى أن تصنيف المسجونين طبقا لسوابقهم الاجرامية أو أعمارهم وأنواع جرائمهم ومدى خطورتهم ونوع عقوبتهم ومدتها - يعتبر ضروريا لعدم هروبهم ، أو إفساد بعضهم بعضا ، أو لحفظ الأمن والنظام فى السجن .

وأن اصلاح المسجونين وإعادة تطبيعهم وتأهيلهم اجتماعيا لا يتحقق إلا بناء على علاج طبى نفسى اجتماعى ، وأن العلاج لا يمكن تحديده إلا بعد دراسة علمية لشخصية كل مسجون على حدة ، وان هذه الدراسة لا يمكن أن تتم الا فى مراكز متخصصة يتوافر فيها الأخصائيون فى الطب والنفس والاجتماع ، وتتوافر فيها الإمكانات الفنية التى تعينهم على ذلك .

وأن دراسة شخصية المسجون لا تقتصر فقط على مجرد دراسة وصفية تتضمن العناصر الشخصية والبيئية ، وانما تمتد لتشمل المؤسسة الاكثر ملاءمة للمسجون ، وبيان وسيلة علاجه ، وبيان الخدمات الاجتماعية التى يحتاج اليها ، ونوع التعليم الحرفى المناسب ، ونوع التعليم الاضافى كمحو الأمية أو الاستزادة من العلم .

وأن دراسة شخصية المسجون لا يجب قصرها على مدة وجوده فى السجن ، انما ينبغى أن تبدأ منذ أول تعامل مع الجانى عند ضبطه والتحقيق معه ، وان تستمر أثناء محاكمته ، ثم أثناء تنفيذ العقوبة ، ثم بعد الإفراج عنه وخضوعه للرعاية اللاحقة ، لذلك يجب :

* أن تجرى على المسجون دراسة متكاملة من خلال المراحل المختلفة للتعامل معه ، على ان ينشأ له ملف خاص بشخصيته ، يستهدى به المحقق عن تقدير الاتهام ويستهدى به القاضى عند الحكم ، ويستهدى به المختصون فى السجن عند إصلاحه وتأهيله ويستهدى به القائمون بالرعاية اللاحقة فيما بعد .

* أن تقوم مصلحة السجون بتطوير مركز الاستقبال المركزى للمسجونين الذى أنشأته فى طره ، بقصد تصنيفهم وتوزيعهم على السجون بحيث يستوفى هذا المركز مقوماته الفنية والعلمية والمادية ، وأن يباشر التصنيف على أساس علمى ، وأن تنشأ مراكز مماثلة اقليمية ، لتيسير تصنيف المسجونين وتوزيعهم على السجون الملائمة .

فى عمل المسجونين :

نظرا إلى أن السلطات المختصة فى مصر - طبقا لسياستها العقابية الحديثة - قد جردت العمل فى السجون فى السنوات الأخيرة من سمات القسوة والإيلام والتعذيب ، واعتبرته وسيلة للإصلاح والتأهيل ، وليس جزءا مضافا الى جزاء سلب الحرية .

وأن هذه السلطات قد طورت نظام العمل فى السجون ، وحققت للمسجونين ضمانات مختلفة فى ممارستهم هذا العمل .

ونظرا لأن هناك اعتبارات لا ينبغى أن تغيب عن البال فى هذا الصدد ، فانه يجب تحقيقا لهذه السياسة :

* أن يكون تنظيم العمل ووسائله فى داخل السجون على غرار ما يجرى فى المجتمع الحر ، بقدر المستطاع . وذلك حتى يمكن تهيئة المسجونين لمواجهة ظروف العمل خارج السجن فى حياتهم المهنية عند الإفراج عنهم .

* أن يكون العمل الذى يمارسه المسجون من النوع الذى يلقى رواجا فى السوق الحرة ، وأن يكون قابلا للتطور من حيث طبيعته وكيفية أدائه وتحقيقه للعائد المادى ، وذلك حتى لا يفقد قيمته مع مرور الوقت ويؤدى بالمفرج عنه الى البطالة .

* ألا يكون الغرض الأساسى للعمل فى السجون هو تحقيق أهداف اقتصادية تتمثل فى تحقيق أرباح للسجون ، وانما يجب أن يكون الغرض الاساسى هو تأهيل وتدريب المسجونين على العمل ، وان تسمو الفائدة المعنوية المكتسبة من سياسة تشغيل المسجونين على العائد الاقتصادى والمتصور تحقيقه منها .

* أن تتاح الفرصة للمسجونين للعمل لصالح مؤسسات خارجية ، أو لصالح المرافق العامة أو لصالح أصحاب الاعمال حتى يتحرر المسجونون من ضغوط العمل التى يعانون منها داخل السجن . وفى هذه الحالات يجب أن يدفع المستفيدون من العمل الأجر الكامل عنه ، وأن يكون نصيب المسجونين من هذا الأجر مساويا – او على الأقل مقاربا – لنصيب العامل الحر خارج السجن .

* ان يستهدف العمل فى السجون المحافظة على قدرات ذوى الكفاءات المهنية العالية ، والارتفاع بمستوى ذوى الكفاءات الاقل درجة وتدريب العاطلين على مهنة تناسب قدراتهم وميولهم الشخصية .

* أن يكون العمل حقا لكل المسجونين ، وبالتالى يكون لكل مسجون حق اختيار العمل الذى يناسبه ويرغب فيه ، وذلك فى حدود الإمكانات المتاحة فى السجن – وحق التمتع بالحماية القانونية والضمانات الاجتماعية التى كفلها لسائر العمال .

– ومن ثم يجب أن تتوافر فى السجون الإمكانات المادية والفنية القادرة على تفريد العمل الملائم لكل مسجون وألا يفرض على المسجونين فى مجموعهم عملا عشوائيا ، وذلك حتى لايسبب مثل هذا العمل ضررا يصيب المسجون ذاته ويصيب نظام السجن وأمنه لما يحدثه من سخط وتمرد وسلبية بين صفوف المسجونين .

* أن يوجه للعمل الذى تمارسه النساء فى السجن نفس الاهتمام الذى يوجه لعمل الرجال ، حتى تستطيع المفرج عنهن مواجهة واقع الحياة عقب الإفراج .

* أن يتم تخصيص كل سجن على حدة إما للعمل اليدوى أو الصناعة الميكانيكية . ومن الأفضل ان يركز الاهتمام فى الوقت الحاضر على الصناعات الغذائية والصناعات الزراعية التى يحتاج اليها السوق المصرى .

– مع تجنب وجود خليط ذى عدد كبير من الأعمال أو الصناعات فى داخل السجن الواحد ، حتى لاتقل فعاليتها فى الانتاج الجيد والتدريب الدقيق .

* أن تسهم الوزارات ذات الشأن فى الصناعة بإمكاناتها الفنية والمادية ، فى تدعيم الصناعة فى السجون والإشراف عليها ، وأن تقدم لها كل التسهيلات التى تقدم للصناعة فى المجتمع الحر .

* أن تعمل أجهزة الرعاية اللاحقة على أن توفر للمفرج عنه فرص العمل الذى تدرب عليه فى السجن ، حتى يمكن إلحاقه به فور خروجه لتجنيبه ممارسة أعمال تافهة فى الطرقات أو على الأرصفة .

* أن تنشأ مشروعات جماعية صناعية أو زراعية ، تستوعب عددا ملائما من المفرج عنهم ، تحت إشراف أجهزة الرعاية ، على أن تسهم فى إدارتها وتدعيمها أجهزة الدولة ذات الشأن ، وبحيث تقتصر المساعدات المادية الفردية على المرضى وكبار السن والمعوقين .

– وربما كانت الفرصة متاحة حاليا لإسهام المفرج عنهم فى مشروعات الأراضى الزراعية المستصلحة إما باستخدامهم فى إصلاحها أو بحصولهم على نصيب فى توزيعها .

فى التدريب المهنى :

نظرا لأن إنشاء مراكز التدريب المهنى فى السجون هو سياسة تتبعها مصلحة السجون فى الوقت الحاضر ، فإن الأمر يستدعى – استكمالا لفاعلية هذه السياسة :

* أن تدعم هذه المراكز بالإمكانات البشرية والفنية القادرة على القيام بهذا التدريب بأسلوب علمى ، وان توضع خطة لتعميم هذا التدريب فى كل السجون . على ان تتبع مراكز التدريب – إداريا أو فنيا – مراكز تدريب وزارة القوى العاملة أو وزارة الصناعة . وأن يتاح

لمراكز أو مدارس التدريب ، إعطاء شهادة معتمدة للمسجون الذى يجتاز التدريب بنجاح ، تمكنه من العمل عقب الإفراج عنه فى المجال الذى تم تدريبه فيه .

فى تعليم المسجونين :

تحقيقا لتطوير النظم التعليمية بالسجون المصرية ، فإنه يجب :

* أن يشجع المتعلمون من المسجونين على تعليم المسجونين ، وأن تبتكر حوافز كافية لإثارة حماس القائمين بالتعليم منهم . مع الاستعانة بالمكلفين بالخدمة العامة ، طبقا للقانون ، فى محو أمية المسجونين .

* دراسة إدخال نظام تعليم المسجونين بطريق المراسلة ، وبطريق البرامج التليفزيونية التعليمية فى السجون .

– وفى جميع الأحوال يجب أن تكون هناك حوافز لتشجيع المسجونين على اجتياز البرامج التعليمية بنجاح ، وأن يكون هذا النجاح شرطا للإفراج الشرطى .

فى مصادر التمويل :

نظرا لأن جمعيات رعاية المسجونين ما زالت معتمدة أساسا على الإعانات الحكومية فى ممارسة نشاطها ، فإنه لتنمية مواردها ، يجب العمل على :

* زيادة عدد أعضائها الذين يدفعون الاشتراكات ، وجمع التبرعات ، واستقطاب الهيئات التى تستطيع تقديم إعانات مادية أو خدمات مجانية . ومن أمثلة ذلك :

– زيادة النسبة المخصصة من حصيلة أرباح المقاصف فى السجون لرعاية المفرج عنهم .

– تخصيص نسبة مئوية من حصيلة اللجان الفرعية لمعونة الشتاء .

– إسهام صناديق الخدمات بالمحافظات .

– إسهام صناديق لجان الزكاة وحصيلة الزكاة فى المصارف الإسلامية وبنك ناصر الاجتماعى .

– إسهام صناديق النذور فى المساجد .

، على ألا يحول ذلك دون زيادة الاعتمادات المخصصة للمسجونين فى الضمان الاجتماعى .

* أن تزيد وزارة الشئون الاجتماعية من تدعيم الجمعيات بالعناصر البشرية المدربة القادرة على العمل الاجتماعى بطريق الندب ، مما يخفف الأعباء المالية لهذه الجمعيات ، بل ان تدعيم الجمعيات بهذه العناصر الفنية قد يمكن الجمعيات من انشاء مكاتب فنية متخصصة تتولى العمل الاجتماعى الدقيق ، وهو ما تفتقر اليه الجمعيات فى الوقت الحالى ، وذلك لأنه لايكفى أن يكون فى مجالس الادارة فنيون أو متخصصون بل يجب ان تكون هناك اجهزة فنية تعمل فى إطار النشاط الوظيفى للجمعيات ومن المشكوك فيه ان يقوم هذا الجهاز بعمله بنجاح اذا كان العاملون فيه من المتطوعين فحسب .

فى شأن السجون المركزية :

نظرا الى أن السجون المركزية استمرت منذ صدور قانون تنظيم السجون سنة ١٩٥٦ ، منفصلة عن مصلحة السجون ، وبالتالى لا تطبق عليه برامج الرعاية المطبقة فى السجون التابعة لهذه المصلحة ، بل ان كثيرا من أوجه الرعاية يعتبر معدوما فى السجون المركزية .

وأن المسجونين فى السجون المركزية لا يقلون حاجة للرعاية عن غيرهم فى السجون الأخرى لذات الأسباب والمبررات .

لذلك اصبح واجبا المبادرة الى :

* أن تضم السجون المركزية الى مصلحة السجون تحقيقا لرعاية المودعين فيها .

فى التشريع :

نظرا لما يعترض سبيل رعاية المسجونين والمفرج عنهم من قواعد قانونية معمول بها فى بعض التشريعات .

وحتى يمكن إزالة هذه العوائق القانونية فى ضوء السياسة الحديثة لرعاية هؤلاء المسجونين والمفرج عنهم ، فقد أصبح الأمر يتطلب :

* أن يعاد النظر فى هذه التشريعات وتعديلها ، بما يحقق أغراض

الرعاية وذلك على الوجه الآتى :

قيود ممارسة العمل : يقترح تعديل القوانين واللوائح التى تنظم ممارسة المهن أو الحرف ، بحيث يستبعد منها اشتراط الخلو من السوابق الجنائية لمن يشغلها طالما كانت السوابق المحكوم بها فى جرائم لاعلاقة لها بهذه المهن أو الحرف ، وطالما كانت لا تمثل تهديدا مباشرا او غير مباشر لسلامة ممارستها ، وبحيث لا يكون معيار الحرمان من هذه الممارسة هو مجرد نوع العقوبة السابق الحكم بها أو مجرد مدتها .

على أن تجعل سلطة التشريع ذلك سياسة ثابتة من سياسات الدفاع الاجتماعى عند سن قوانين فى المستقبل .

إسقاط السابقة الاولى : مع تقدير ما صدر حتى الآن من قوانين أو قرارات فى شأن عدم ظهور السابقة الأولى فى صحف الحالة الجنائية ، عند طلب الصحيفة للعمل فى القطاع الخاص ، وعدم حيلولة السابقة الاولى دون التعيين فى الحكومة والقطاع العام إلا اذا رأت غير ذلك اللجنة المختصة بشئون العاملين .

فانه يقترح أن يسوى بين القطاع الخاص والقطاع العام على ضوء تقييم عدم ظهور السابقة الأولى فى صحف الحالة الجنائية .

رد الاعتبار : يقترح أن تعدل مواد قانون الاجراءات الجنائية الخاصة برد الاعتبار بحيث تقصر مواعيد رد الاعتبار ، وبحيث تكون هناك تفرقة فى مدة رد الاعتبار بين العقوبات الصادرة فى الجنح التى تقع بالمخالفة للنصوص القانونية التنظيمية المحضة ، وبين العقوبات الصادرة فى الجنح ذات الطبيعة الاجرامية وسوء الأخلاق ، فتكون مدة رد الاعتبار فى العقوبات الأولى اقل من مدته فى العقوبات الثانية . بل ربما كان من الأفضل أن يرد الاعتبار فى العقوبات الأولى بمجرد الوفاء بالعقوبة او سقوطها بالتقادم .

الوضع تحت مراقبة الشرطة : نظرا لأن نظام الوضع تحت مراقبة الشرطة يحول دون تحقيق الرعاية اللاحقة ، بل هو فى كثير من الأحوال مفسدة للمفرج عنهم .

لذلك يقترح إعادة النظر فى قانون الوضع تحت مراقبة الشرطة ، بحيث تصبح المراقبة نوعا من الاختيار القضائى الذى يستهدف إصلاح المجرمين ويحول دون زيادة فسادهم .

الإفراج الشرطى : نظرا الى ان شروط الإفراج الشرطى المعمول بها حاليا انما تستهدف أساسا حماية الأمن وعدم هروب المفرج عنهم من تنفيذ المراقبة .

فإنه يقترح تعديل شروط هذا الإفراج بحيث يتحول الى رقابة اجتماعية اجبارية تستهدف اصلاح المفرج عنه ، وبحيث لا تكون اعادة المفرج عنه الى السجن هى الجزاء الوحيد لمخالفة شروط المراقبة ، بل يمكن أن يستعاض عنها بتدابير بديلة كالانذار أو إطالة المدة اللازمة للإفراج أو فرض قيود جديدة أو الايداع فى دار ضيافة .

وأن يكون الافراج بعد انقضاء نصف مدة العقوبة فقط لا ثلاثة أرباعها ، وأن تكون إجادة العمل والتعليم و التدريب شروطا للافراج .

الاكراه البدنى : نظرا لما يؤدى اليه تنفيذ نظام الإكراه البدنى ، مقابل الغرامات المحكوم بها ، من ضياع فرص العمل أحيانا أمام المحكوم عليه أو تعطيل عمله الأصلى .

فانه يقترح إعادة النظر فى هذا النظام ، بحيث لا يخل التشغيل الاجبارى للمحكوم عليه بمقتضيات عمله أو يحول دون سعيه للحصول على عمل .

توحيد العقوبات السالبة للحرية : فى ضوء الاتجاه الحديث نحو تجريد العقوبات السالبة للحرية من كل ايلام أو تعذيب أو مشقة واقتصارها على مجرد سلب الحرية .

واقرارا للأمر الواقع بأنه لم يعد هناك فارق يذكر عند التنفيذ فى السجون المصرية بين الأشغال الشاقة والسجن والحبس ، بعد أن ألغيت القيود الحديدية وألغى العمل الشاق فى المحاجر .

فقد أصبح ضروريا توحيد العقوبات السالبة للحرية فى عقوبة

واحدة ، وتعديل قانون العقوبات لتحقيق هذه الغاية وهو مطلب أصبح عالميا فى الوقت الحاضر .

الحبس قصير المدة : نظرا لما يترتب على الحبس قصير المدة من تكاليف تتحملها موازنة الدولة وتعرض المسجون لأنواع جديدة من الانحراف والفساد أثناء وجوده فى السجن ، وعدم إتاحة فرصة كافية لإصلاحه .

فقد أصبح من الواجب أن يستعيض المشرع عن هذا النوع من الحبس بتدابير اخرى او عقوبات بديلة .

فى شأن المتعاملين مع المسجونين :

نظرا إلى أن الأعمال التى يؤديها موظفو السجون تعد من الأعمال الفنية التى لا يجوز أن يمارسها إلا مؤهلون مدربون على أدائها ، سواء فى المجال الادارى أو الفنى أو الاجتماعى او النفسى أو غيرها من المجالات .

لذلك يجب :

* ان تزداد العناية باختيار العاملين فى السجون ، سواء الضباط أو الجنود أو الاخصائيين النفسيين أو الاجتماعيين أو غيرهم ، ويقتضى ذلك تمكين مصلحة السجون من هذا الاختيار ، استثناء من القواعد المعمول بها حاليا والتى تفرض على هذه المصلحة قبول من يعين فيها من هؤلاء أو ينقل اليها منهم .

ولما كان الارتفاع بمستوى أداء العاملين فى السجون من ضباط وجنود واخصائيين من الأمور الهامة ، فان الأمر يتطلب :

* تدريب جميع العاملين بالسجون تدريبا إعداديا فى أول الأمر ، يتلوه تدريب دورى منظم ، وتقرير حوافز ملائمة مادية ومعنوية .

وأن اختيار وتدريب العاملين فى السجون من أهم دعامات رعاية المسجونين ، كما أن اختيار وتدريب العاملين فى الرعاية اللاحقة لا يقل أهمية لرعاية المفرج عنهم ، فمن ثم ينبغى :

- أن يكون التدريب جادا وإجباريا ومصحوبا بحوافز لمن يجتازونه بنجاح .

ونظرا لأن نجاح الرعاية اللاحقة يتوقف على أسلوب تنفيذها فإن الأمر يستوجب :

* اعادة النظر فى تبعية اقسام الرعاية اللاحقة بمديريات الأمن فى المحافظات لإدارات البحث الجنائى ، اذ ان هذه التبعية تتناقض مع الأسلوب الاجتماعى الواجب اتباعه ومع ضرورة ان تكون الرعاية بعيدة عن المؤشرات التى تسود العمل فى اجهزة ضبط الجرائم والقبض على مرتكبيها .

فى تدعيم وتنسيق الرعاية اللاحقة :

نظرا لتعدد الاجهزة والهيئات القائمة بالرعاية اللاحقة ، سواء أكانت حكومية أو غير حكومية ، دون أن يحكمها نظام معين يكفل الربط والتنسيق فيما بينها وتقييم جهودها .

* لذلك يوصى بقيام لجنة عليا أو جهاز أعلى تشترك فى عضويته كل الجهات ذات الشأن فى الرعاية بقصد تحقيق الأغراض الآتية :

- التنسيق فيما بين أجهزة وهيئات الرعاية وتوجيهها وتقييم أعمالها .

- وضع برامج تدريب الموظفين العاملين فى الرعاية وتحديد مستوياتهم العلمية والفنية .

- ارساء قواعد ومبادئ الرعاية ووضع دليل عمل لها .

- جمع ونشر المعلومات والبيانات فى ميدان الرعاية وتبصير الهيئات والأجهزة العاملة فيها بالفرص المتاحة والإمكانات الموجودة لدى الأجهزة الحكومية وغير الحكومية لخدمة هذه الرعاية .

- تنظيم توعية الجمهور بمشكلة المفرج عنهم وحاجتهم للرعاية .

- العمل على إزالة معوقات الرعاية واقتراح القوانين اللازمة لذلك .

نحو سياسة عامة لرعاية المجنى عليهم فى الجرائم

عنى المجلس ببحث وسائل كفالة الرعاية لمختلف الفئات المستحقة لها من المواطنين ، فأنجز فى دوراته السابقة عددا من البحوث والدراسات فى هذا المجال . ومن ذلك على سبيل المثال : رعاية المسنين والرعايه الاجتماعية للمصريين العاملين بالخارج ، والرعايه الاجتماعية لطلاب الجامعات .

على أن المجلس رأى توجيه العناية إلى فرع معين من فروع الرعاية الاجتماعية تستلزمه الروح الانسانية وتؤكده الشريعة الاسلامية ، كما أنه يمثل موقفا حضاريا تجاه بعض الفئات التى لاتحظى بوضع سوى فى المجتمع بسبب سلوكياتها تجاهه .

ومن ثم أتم المجلس عدة دراسات عن هذه الفئات أهمها :

– الرعاية الاجتماعية للأحداث الجانحين .

– رعاية المسجونين والمفرج عنهم .

وقد رؤى أن هناك فئة أخرى لم تحظ بالاهتمام ، سواء فى مجال الواقع أو فى مجال الدراسات ، وهى : فئة المجنى عليهم فى الجرائم ، دون غيرهم من ضحايا الظروف الطبيعية أو الاجتماعية ، أو ضحايا الحوادث التى تقع قضاء وقدرا .

وقد أعد تقرير مطول بالنسبة لهذه الفئة عرض على المجلس ، حيث تخلص نقاطه الرئيسية فيما يأتى :

التطور فى رعاية المجنى عليهم :

بدأ الاهتمام برعاية المجنى عليهم منذ صدور الاعلان العالمى لحقوق الانسان ، ثم تأسيس المعهد الدولى الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ، والمعهد الدولى الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية ، ثم اعلان حماية جميع الأشخاص من التعرض للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو غير الانسانية التى اعتمدتها الجمعية العامة لهيئة الامم المتحدة سنة ١٩٧٥ . وتلا ذلك صدور مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بتنفيذ القوانين ، ثم آداب مهنة الطب المتعلقة بدور الموظفين الصحيين – ولا سيما الأطباء – وحماية المسجونين والمحتجزين من التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية .

– وفى ١٠ ديسمبر ١٩٨٤ وقعت بالجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة : اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية او غير الانسانية أو المهينة ، وقد انضمت اليها مصر فى سنة ١٩٨٧ .

وتتضمن هذه الاتفاقية تعريف التعذيب ، وأن تلتزم الدول باعتباره جريمة ، وان تمتنع الحكومات عن تسليم أى شخص إلى دولة أخرى إذا وجدت اسباب تدعو الى الاعتقاد بأنه سيكون هناك مجال للتعذيب .

وفى ١٦ ديسمبر ١٩٦٦ أقرت الجمعية العامة لهيئة الأمم احكام اتفاق الحقوق المدنية والسياسية ، وقد انضمت اليه مصر فى سنة ١٩٨١ ، وهو الاتفاق الذى ينص على ان « لكل شخص أوقعت عليه العقوبة بسبب حكم نهائى صادر عليه فى جريمة جنائية ، الحق فى التعويض طبقا للقانون اذا ألغى الحكم أو نال العفو بعد ذلك ، بسبب واقعة جديدة أو واقعة اكتشفت حديثا ، وكشفت بشكل قاطع إخفاقا فى تحقيق العدالة ، مالم يثبت ان عدم الكشف عن الواقعة المجهولة فى حينه يعود فى أساسه كليا أو جزئيا الى هذا الشخص » .

وفى سنة ١٩٨٥ ، انعقد فى ميلانو : المؤتمر الدولى السابع للأمم المتحدة والخاص بمنع الجريمة ومعاملة المسجونين . وأصدر اعلانا بشأن المبادئ الأساسية لتوفير العدالة لضحايا الجريمة وإساءة استعمال السلطة .

أما فى مصر : فيمكن ان يشار الى تطور رعاية المجنى عليهم من خلال اجراءات وتشريعات متعددة أهمها :

التأمين ضد اصابات العمل طبقا للمواد ٤٦ إلى ٧١ من القانون رقم ١٩٧٥/٧٩ بشأن التأمين الاجتماعى ، والتأمين الاجبارى فى المسئولية المدنية الناشئة عن حوادث المرور طبقا للقانون ٦٥٢ / ١٩٥٥ ، والتأمين بشأن المسئولية المدنية للمهندسين والمقاولين عن الأضرار التى تلحق بالغير بسبب ما يحدث فى المبانى والمنشآت من تهدم كلى او جزئى ، طبقا للقانون رقم ٣٠ / ١٩٨٣ المعدل للقانون رقم ١٩٧٦/١٠٦ فى شأن توجيه وتنظيم اعمال البناء ومسئولية الدولة عن تعويض المجنى عليهم فى جرائم الاعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التى يكفلها الدستور الصادر سنة ١٩٧١ ، طبقا لما نصت عليه المادة ٥٧ منه .

رعاية المجنى عليهم التى لاتحتاج الى تشريع :

ويبرز فى هذا الخصوص ما يأتى :

– حرمان المجنى عليهم فى الجرائم من الضمان الاجتماعى ، مع أن المسجونين والمفرج عنهم وأسرهم يستفيدون بصفتهم كذلك من هذا الضمان .

– حرمان المجنى عليهم من رعاية جمعيات أو هيئات متخصصة أسوة بما هو متبع مع المسجونين والمفرج عنهم وأسرهم .

– ما يلقاه المجنى عليهم فى التبليغ عن الجرائم من صعوبات ، عند سؤالهم أو استجوابهم فى المحاضر أو التحقيقات .

– ما يلقاه المصابون من صعوبات ، وخصوصا إذا أصيبوا فى الطرق أو اذا أدت اصابتهم الى الوفاة ، فيظلون فى الطرق أو على الأرصفة ساعات طويلة لعدم دقة وسرعة الوسائل الحالية فى نقلهم أو علاجهم حسب الأحوال .

– الفراغ الموجود حتى الآن بالنسبة لرعاية المجنى عليهن من النساء فى جرائم الاغتصاب ، وهى الجرائم التى بدأت زيادتها المتتابعة تقلق الرأى العام ، وأشير فى ذلك الى ما يوجد فى بعض الدول حاليا من جمعيات وهيئات ترعى المغتصبات وتعالج الصدمة النفسية التى يصبن بها إثر وقوع الجريمة عليهن .

رعاية المجنى عليهم التى تحتاج الى تشريع :

ويبرز فى هذا المجال ما يأتى :

– الصعوبات التى يلقاها المجنى عليهم فى حوادث السيارات فى الحصول على التعويضات المحكوم بها لهم ، بل انهم لا يحصلون عليها أحيانا بسبب ما يلجأ اليه بعض المحامين من حيل وإجراءات غير مشروعة لسلب هذه التعويضات .

ونظرا لأن المادة الخامسة من القانون رقم ١٩٥٥/٦٥٢ بشأن التأمين الاجبارى من المسئولية المدنية الناشئة عن حوادث السيارات لا تجيز التعويض إلا بناء على حكم نهائى صادر من القضاء ، فإن الإصابة أو الوفاة الناتجة عن سيارة مجهولة لا يستحق عنها تعويض ، ومعنى ذلك أن آلاف الأشخاص الذين يصابون أو يتوفون دون ان تثبت مسئولية شخص معين عن إصابتهم أو وفاتهم لا يستحقون اى تعويض .

– تتضمن تشريعات بعض الدول ، بوجه خاص التشريع الفرنسى ، التزام الدولة بتعويض المجنى عليه فى بعض جرائم النفس والمال ، وكذلك توصيات المؤتمرات الدولية ومنها المؤتمر الحادى والعشرون لقانون العقوبات المنعقد فى بودابست سنة ١٩٧٤ فى شأن تعويض المجنى عليهم فى الجرائم .

– وتشير المادة ٥٧ من الدستور إلى : كفالة الدولة تعويض المجنى عليهم فى الجرائم المذكورة فيها . ومفاد ذلك ان هناك التزاما دستوريا بالتعويض فى كل هذه الجرائم ومن ثم يقتضى الأمر إقرار اجراءين

أولهما : أن تفصل لجنة قضائية – تيسيرا واختصارا للاجراءات – فى موضوع التعويض المشار اليه فى المادة ٥٧ من الدستور ، وثانيهما : ان يقر المشرع المصرى مبدأ حق المجنى عليه فى الحصول على تعويض من الدولة على ان يقتصر الامر فى الوقت الحاضر على استحقاق هذا التعويض فى جرائم القتل العمد والضرب المفضى إلى موت أو عاهة تقعد المجنى عليه عن العمل .

– واكب التطور التكنولوجى بعض المخاطر التى أصبحت المجتمعات تتعرض لها من جراء الحوادث النووية ومن ثم ينبغى أن يصدر المشرع المصرى قانونا يحدد المسئولية عن تعويض المجنى عليهم فى هذه الحوادث .

التوصيات

وعلى ضوء التفاصيل التى شملها التقرير المطول الذى عرض على المجلس ونظرا لجدة هذه الموضوع ودقته لما يثيره من تباين فى وجهات النظر وخاصة بالنسبة للصعوبات الجمة أمام التمويل – فقد قامت التوصيات أساسا على مجموعة من الاقتراحات تتلخص فيما يأتى :

* أن تبادر الدولة بإصدار التشريعات أو وضع الأنظمة أو اللوائح المنفذة لما جاء فى الاتفاقية الدولية لمنع التعذيب ، وفى إعلان المبادىء الأساسية لتوفير العدالة لضحايا الجريمة .

* أن تضع السلطات المسئولة فى الوزارات التى تتعامل أجهزتها مع المجنى عليه دليلا للمبادئ والقواعد التى يستند اليها هذا التعامل ، بحيث لا ترفض شكوى المجنى عليه ، ولا يهمل تحقيق شكواه ، ولا يحجز حتى حضور المحققين ، ولا يعامل بخشونة أو فظاظة ، ولا تتكرر دعوته للحضور دون مبرر ، وأن يمتنع إزاءه كل تخويف او تهديد أو تشهير وألا يرهق باستدعائه اذا كان مريضا او عاجزا والا تذاع محنته والا تنشر أخباره اذا كان فيها ما يمس مشاعره ، وأن يلقى الحماية اذا كان مهددا ، وأن يستشعر الطمأنينة اذا كان خائفا .

– وينبغى أن يلقى شهود المجنى عليه نفس الرعاية وأن تقابل شهادتهم بالترحيب والتشجيع ، وألا يتحملوا فى سبيل شهادتهم أية معاناة تعوقهم عن أعمالهم وتحملهم أية مشاق ، وخصوصا اذا كانت مروءتهم أو شهامتهم هى التى دفعتهم للتطوع للشهادة أو دفعتهم الى نقل المصابين أو القتلى فى الحوادث الى جهات الشرطة أو المستشفيات .

ولا يكفى أن تكون هناك مدونة سلوك فى هذا الشأن ، بل يجب أن يراقب تنفيذ ما جاء فيها مراقبة واعية ، وأن يتحمل الرؤساء مسئولية عدم تنفيذ مرءوسيهم لها .

– ان تعد تليفونات خاصه ، تذاع أرقامها تباعا على الجمهور ، بحيث يهرع إليها المجنى عليه فى الجريمة ، اذا رفضت شكواهم أو أهمل تحقيقها ، فيجدون عن طريقها إنصافا لحاجتهم .

* أن يتضمن دليل العمل المقترح فى البند السابق ، نظاما خاصا بشأن تلقى شكاوى ضحايا التعذيب ، سواء أكانوا من المسجونين أو المحبوسين احتياطيا أو المقبوض عليهم أو من المستجوبين ، وسواء أكان التعذيب واقعا عليهم بقصد الحصول على اعتراف بجريمة ارتكبوها هم أم ارتكبها غيرهم ، أو بقصد الحصول منهم على أية معلومات تتعلق بهم أو بغيرهم ، بحيث يكون الإسراع بالتحقيق واجبا ، وتكون مسئولية الرؤساء عن تصرفات مرءوسيهم أكثر وضوحا .

* أن يعاد النظر فى نظام نقل المصابين والقتلى فى حوادث المرور الى المستشفيات أو الاماكن المعدة لتشريح الجثث ، حتى يمكن تجنب ما يلاحظ حاليا من وجود المصابين أو جثث القتلى فى الشوارع أو على الأرصفة لساعات طويلة ، وحتى يمكن تجنب الإبطاء أو الإهمال فى علاج المصابين .

– ويستلزم الأمر إحكام التنسيق بين الشرطة والاسعاف ووحدات سيارات نقل الموتى فى مديريات الأمن ، وضرورة توزيع شرطة النجدة ووحدات الإسعاف فى داخل المدن والإكثار منها بحيث يتوافر لها القدرة على الوصول الى اماكن الحوادث من خلال زحام المرور بالسرعة اللازمة كما يقتضى ذلك ايضا الإكثار من سيارات نقل الموتى والتأكد من صلاحيتها للتشغيل .

– وأن يتدرب رجال شرطة النجدة على الإسعافات الاولية حتى يمكنهم المبادرة بإسعاف المصابين بالقدر الكافى فى حالات الضرورة ، وان تجهز سيارات النجدة بأدوات الاسعاف الأولية .

• ولكى يحقق النظام المقترح فعاليته ، يجب أن تعطى المستشفيات العامة أولوية للمصابين فى القبول بالمستشفيات وعلاجهم .

• بل ان هناك واجبا انسانيا يقع على عاتق المستشفيات الخاصة بألا ترفض قبول أو علاج المصابين فى الحوادث إلا بالاجور المقررة للعلاج فيها ، وعلى السلطات الصحية ان تسعى مع المستشفيات الخاصة لتحقيق هذا الغرض .

* ان تهتم الجهات المعنية – مثل وزارة الشئون الاجتماعية والاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الخاصة – بتشجيع ومعاونة قيام جمعيات خاصة لرعاية المجنى عليهم فى الجريمة من الذكور والاناث ، هم وأسرهم عند الاقتضاء ، كما هو الشأن فى جمعيات رعاية المسجونين والمفرج عنهم وأسرهم ويمكن لبعض الجمعيات القائمة أن تطور عملها بحيث ينصب نشاطها جزئيا او كليا على رعاية المجنى عليهم ، بشرط أن تعلن أغراضها وان تتخصص فى هذه الرعاية .

– وفى حالة قيام جمعيات رعاية المجنى عليهم ، يمكن أن يختص بعضها برعاية المغتصبات من النساء ، بعد أن انتشرت جرائم الاغتصاب فى مصر فى السنوات الاخيرة وأصبح ضحاياها فى حاجة الى علاج الصدمة التى تصيبهن من الجريمة ، وإلى إعادة توافقهن مع الحياة العادية .

ويستطيع البعض الآخر أن يختص بتسهيل علاج المصابين وتقديم الأعضاء التعويضية لهم ، أو إعادة تشغيل من أفقدتهم الاصابات جزئيا قدرتهم على العمل ، أو تيسير حصولهم على رخص أو تصريحات لممارسة المهن الحرة أو رعاية أسرهم بوسيلة أو بأخرى .

ويمكن أن تتولى هذه الجمعيات إقامة دعاوى التعويض نيابة عن المجنى عليهم أو المضرورين من الجريمة أو أن تتحمل نفقات إقامة الدعاوى من رسوم وأتعاب محاماة .

* أن يتسع نظام الضمان الاجتماعى المقرر بالقانون رقم ١٩٧٧/٣٠ بحيث يشمل أيضا المجنى عليهم فى الجرائم ، وألا يترك أمر استفادتهم من هذا الضمان إلى مجرد كونهم من الفقراء أو المحتاجين أو المصابين بنكبات أو كوارث . إذ ان المجنى عليه فى الجريمة قد يأبى طلب المساعدة باعتباره فقيرا او مسكينا او محتاجا ، ويستلزم اكتمال الضمان الاجتماعى للمجنى عليهم أن يمتد أثره أيضا الى أسرهم أو أبنائهم والى الجمعيات التى ترعاهم باعتبارهم مجنيا عليهم .

* ان يعاد النظر فى القانون ١٩٥٥/٦٥٢ بشأن التأمين الاجبارى عن المسئولية المدنية الناشئة عن حوادث السيارات ، بحيث يغطى التأمين أيضا المصابين أو المتوفين فى حوادث السيارات التى يكون فيها الجانى مجهولا ، اذ ليس معقولا أن يحرم هؤلاء من التعويض لأن التحقيق لم يؤد الى معرفة الجانى مع ان كل السيارات مؤمن عليها إجباريا ، ومن ثم يجب أن تتحمل شركات التأمين دفع التعويض فى حالة ثبوت أن الحادث كان من سيارة وإن كان الجانى مجهولا .

* ان تيسر للمضرورين فى حوادث السيارات وسيلة الحصول على التعويضات المستحقة لهم . إذ انه على الرغم من الاجراءات التى اتخذتها حتى الآن وزارة العدل للمحافظة على حقوقهم ، فان فريقا كبيرا منهم لايزال يعانى من تكاليف وطول اجراءات التقاضى ، حتى أن بعضهم يموت أثناء هذه الاجراءات دون أن يحصل على التعويض المطلوب ، ثم ان مشاكل تنفيـــذ الأحكام الصادرة بالتعويض لم تزل ماثلة .

– ويقترح فى هذا الشأن أن يجد المضرورون فى حوادث السيارات العون فى بنك ناصر الاجتماعى ، فيتولى البنك نيابة عنهم سداد قيمة التعويض المحكوم به نهائيا . وحتى لا يتحمل البنك عبئا كبيرا فى سبيل ذلك فانه يشترط فيمن يتولى البنك سداد قيمة التعويض له ان يكون من إحدى الفئات الآتية :

– القصر اليتامى الذين مات عائلهم بسبب الاصابة .

– الأرامل اللاتى مات ازواجهن بسبب الاصابة .

– المصابون الذين أقعدتهم الإصابة عن العمل .

وذلك لان مثل هؤلاء لا تقل حالاتهم عن حالة الأزواج أو المطلقات أو الأبناء المحكوم لهم بالنفقة والذين يقوم بنك ناصر حاليا – بناء على القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٦ – بوفاء الديون المستحقة لهم اذا طلبوا ذلك ، ثم يتولى البنك استيفاء ما قام بوفائه بطريق الحجز الإدارى على أموال المحكوم عليه .

– أما فيما يتعلق برفع دعوى التعويض ، فيقترح أن تتولى وزارة الشئون الاجتماعية ، بالاتفاق مع وزارة العدل ، وضع نظام يكفل إقامة هذه الدعاوى نيابة عن المجنى عليهم .

* أن ييسر للمجنى عليه فى جرائم الاعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة أو غيرها من الحقوق والحريات العامة التى يكفلها الدستور والقانون – طريق حصوله على تعويض من الدولة طبقا لنص المادة ٥٧ من الدستور .

– ويقترح فى هذا الشأن أن يكون تقرير وتقدير التعويض المستحق على يد لجنة قضائية ، تعتمد فى ذلك على الحكم الصادر فى الدعوى الجنائية أو على محاضر التحقيق التى تقطع باستحقاق المتضرر للتعويض .

ويؤدى هذا الاقتراح خدمة اجتماعية كبرى للذين تصيبهم جريمة الاعتداء ، وفى نفس الوقت يرفع عن كاهل القضاء – الذى ينوء بملايين القضايا – عبئا ثقيلا فوق ما يتحمله من أعباء .

* إجراء دراسة مقارنة للأخذ بمبدأ تعويض المجنى عليهم فى بعض الجرائم التى توقع بهم ضررا خطيرا ، بحيث تتحمله الدولة أسوة بما تتبعه بعض الدول ، ومجاراة لمسئولية الدولة عن تعويض المجنى عليهم المشار اليها فى المادة ٥٧ من الدستور ، وأخذا بمسئوليتها عن حماية الأمن ووقاية الناس من الجرائم ، وعملا بمبدأ التضامن الاجتماعى .

– ويقترح فى ذلك أن يقتصر الأمر فى التزام الدولة بالتعويض – كخطوة أولى – على جرائم القتل العمد وجرائم الضرب المفضى الى عاهة تقعد المصاب عن العمل .

ويمكن للتشريع المقترح فى هذا الشأن أن يكون بالمرونة التى تيسر للحكومة فيما بعد إضافة حالات أخرى تلتزم فيها بالتعويض دون حاجة إلى تشريع جديد .

– وأن يكون تقرير وتقدير هذا التعويض على يد لجنة قضائية تخفيفا عن كاهل المحاكم واسراعا بالاجراءات .

* اجراء دراسة مقارنة لتعويض المحبوسين احتياطيا اذا حكم ببراءتهم او حفظت الدعوى الجنائية أو صدر قرار بأن لا وجه لاقامة الدعوى فيها لعدم الصحة أو لعدم الجناية ، ولان المحبوس احتياطيا يتحمل فى سبيل حبسه ما يتحمله فى نفسه أو أسرته المجنى عليه فى أخطر الجرائم ، خاصة وأن الاتجاه العالمى الآن هو تحمل الدولة مسئولية هذا التعويض .

– على أن تتولى تقرير وتقدير التعويض لجنة قضائية للأسباب السابق الاشارة اليها .

* إجراء دراسة مقارنة تلزم الدولة بتعويض من صدر فى شأنه حكم نهائى بعقوبة اذا ألغى الحكم فيما بعد بسبب واقعة جديدة أو واقعة اكتشفت حديثا وكشفت بشكل قاطع عن خطأ الحكم النهائى المشار اليه ، وترتب على ذلك براءة المحكوم عليه أو العفو عن عقوبته .

– وكذلك أن تكفل الدولة علاج كل شخص فى حالة وقوع أى اعتداء على حقوقه وحرياته المقررة له فى الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية وتسبب هذا الاعتداء فى إصابته .

* ان تعمل الدولة منذ الآن على إصدار تشريع يحدد المسئولية والتعويض عن الحوادث النووية وذلك بعد ان اخذت الدولة تتوسع فى استخدام الطاقة النووية وفى انشاء المفاعلات النووية لاستخدامها فى الإغراض المختلفة ، الامر الذى قد ينتج عنه تسرب اشعاعات نووية تؤدى الى اضرار تصيب الارواح او الابدان .

* انشاء صندوق خاص لتعويض المجنى عليهم تتكون حصيلته من الغرامات المحكوم بها على الدعاوى الجنائية ، تغطى منه الدولة ما تدفعه من تعويضات للمجنى عليهم ، ويقف هذا الصندوق بجانب صناديق التأمين المختلفة التى تدفع التعويضات لفئات معينة من المضرورين من الجرائم .

سياسة عامة للرعاية الاجتماعية

قامت الدولة باستصدار وتعديل الكثير من التشريعات في مجال الرعاية الاجتماعية ، كما وسعت من دائرة التنفيذ بحيث شملت الرعاية الاجتماعية فئات كثيرة كانت محرومة منها .

كما اهتمت الخطة الخمسية الثانية (٨٧ / ١٩٨٨ - ٩١ / ١٩٩٢) بزيادة كفاءة التنظيمات الاجتماعية التي تساعد على بناء الانسان المصرى اجتماعيا .

ولقد استهدفت هذه الخطة تحقيق ما يأتى :

- اعطاء أولوية لمشروعات التكوين المهنى لحماية الصغار المتسربين من المراحل التعليمية من الانحراف ، وذلك بتعليمهم الحرف والصناعات السائدة في المجتمع بما يؤدى الى خلق أيد عاملة تساهم في الانتاج وتنمية المجتمعات المحلية .

- دعم مشروع الأسر المنتجة لتمويل الأسر محدودة الدخل ، وتحويلها الى وحدات انتاجية وعدم اعتمادها على مساعدات الضمان الاجتماعى ، مع تطوير المشروع ليساهم في التصدير للأسواق الخارجية .

استكمال ٨ مراكز للتأهيل الاجتماعى و ٥ مصانع للأجهزة التعويضية و٣ مكاتب لتأهيل الفتيات المعوقات والتوسع في المركز النموذجى لرعاية المكفوفين ، وإحلال وتجديد مؤسسة التثقيف الفكرى ، وانشاء مركز وعشرة مكاتب تأهيل مهنى جديدة وأربعة مراكز علاج طبيعى ومصنعين جديدين للأجهزة التعويضية وتسع دور حضانة للمعوقين ومؤسستين لرعاية الصم والبكم ومؤسستين لتأهيل المكفوفين .

- الاهتمام بمشروعات الأسرة والطفولة بما يحقق توفير ما يساعد الأسرة على أداء وظائفها الاجتماعية من تنشئة صالحة للطفولة ، ورعاية للشباب ومساعدة للمرأة العاملة على القيام بوظائفها في الأسرة والمجتمع .

- استكمال إنشاء وتطوير الوحدات الاجتماعية والريفية والصحراوية بحيث لا يقتصر عملها على بحث المساعدات الاجتماعية ، بل تكون فى خدمة القضايا القومية التى تعوق نمو المجتمعات المحلية وتقدمها .

- وفى مجال الدفاع الاجتماعى ، تستهدف الخطة استكمال ٢٦ مكتب مراقبة اجتماعية ، و ١٠ نواد لعلاج المدمنين ومؤسستين للبنات ووحدة شاملة للاحداث ، ومؤسستين للمتسولين وثلاث دور للملاحظة ومجمع للدفاع الاجتماعى ، مع انشاء ٣٢ مكتب مراقبة جديدا و ٤٠ عيادة لعلاج مدمنى المخدرات ووحدات شاملة جديدة للأحداث ، ودار جديدة لحماية المرأة ومجمع جديد للدفاع الاجتماعى .

وقد أنجز المجلس فى هذه المجالات مجموعة من الدراسات - خلال دوراته السابقة منها رعاية الأحداث الجانحين ، ورعاية المسجونين والمفرج عنهم ، ورعاية المسنين ، ورعاية طلاب الجامعات . واستكمالا لهذا الاتجاه ، رأى المجلس اجراء المزيد من الدراسات لتطوير الخدمات الاجتماعية وصولا الى سياسة عامة مستقبلية توجه الجهود نحو علاج مشكلات الرعاية الاجتماعية .

وقد شملت هذه الدراسات الموضوعات الآتية :

١) رعاية الطفولة المحرومة من الرعاية الأسرية .

٢) الخدمات الاستشارية والرعاية الأسرية .

٣) الرعاية الاجتماعية للمعوقين .

٤) الضمان الاجتماعي .

وفيما يلي عرض موجز لكل منها :

الطفولة المحرومة من الرعاية الأسرية

تعتبر مرحلة الطفولة من أهم مراحل النمو وأكثرها أثرا فى حياة الانسان فهى مرحلة تكوين الفرد ، إذ يتم فيها نموه الجسمى والعقلى والانفعالى والاجتماعى وتؤثر هذه المرحلة تأثيرا عميقا فى حياة الشخص المستقبلية فى مراهقته ورشده وشيخوخته .

والاهتمام بدراسة مراحل النمو فى الطفولة يمثل اهتماما بالمجتمع وتقدمه وتطوره لأن أطفال اليوم هم شباب الغد ورجال المستقبل ، وبقدر إعدادها الإعداد السليم للحياة يتوفر للأمة أسباب التقدم والحضارة فى المستقبل .

والحكم على أى مجتمع ، ليس بما يتوافر لديه من إمكانات مادية ، فقط بل وأيضا بما يتوافر لديه من ثروة بشرية .

ومن ثم كانت مرحلة الطفولة مرحلة خصبة لكثير من الدراسات والبحوث العلمية فى شتى مجالات العلوم المختلفة من طب ، وتربية وعلم النفس ، وتعليم ، وسياسة ، بهدف إعداد شخصية الطفل وتربيته تربية قومية وسياسية واجتماعية سليمة لتحقيق هدف إعداد المواطن الصالح .

دور المجتمع فى التنشئة الاجتماعية للطفل :

إن دور المجتمع دور أساسى فى عملية التنشئة الاجتماعية ، وهو يكمل دور الأسرة والمدرسة ، فجماعات الرفاق والأصدقاء وثقافة المجتمع ، والقيم السائدة فيه ووسائل الإعلام والجمعيات التى ينتمى اليها وغيرها من الهيئات العديدة التى يتفاعل معها - تؤثر فى نمو الفرد وانتقاله من نطاق دائرة الاسرة الى نطاق أكثر أتساعا والى علاقات اكثر تنوعا وتعددا .

ويحرص المجتمع - منذ القدم - على رعاية الطفولة وحمايتها ، على نحو ما تجلى فى القواعد القانونية التى وضعتها المجتمعات القديمة قبل ميلاد المسيح ، كالفراعنة والاشوريين والبابليين .

وبالرغم من اهتمام القوانين الوضعية القديمة بحماية الأمومة والطفولة ، الا أن المجتمع البشرى يكاد يكون قد تجاهل هذه الحماية حتى بداية العصور الحديثة ، وصدور إعلانات حقوق الانسان ، والقوانين الحديثة ومن أهمها القانون المدنى الفرنسى سنة ١٨٠٤ - ثم المواثيق والاعلانات الدولية ، بدءا من سنة ١٩٢٤ حيث صدر اعلان جنيف الخاص بحقوق الطفل عن « عصبة الأمم المتحدة » بعد نهاية الحرب العالمية الأولى (١٩١٤ - ١٩١٨) والتى حلت محلها « الأمم المتحدة » بعد نهاية الحرب العالمية الثانية (١٩٣٩ - ١٩٤٤) .

حماية الطفولة فى الإسلام :

تعد حماية الطفولة التى فرضتها الشريعة الاسلامية أوسع مدى مما نصت عليه القوانين الحديثة المعاصرة الدولى منها والوطنى ، وبخاصة فيما يتعلق برعاية اللقيط وحقوقه على المجتمع وبيت المال ، وذلك لأن الشريعة الاسلامية تقوم على أساس دينى بوحى من الله سبحانه وتعالــى ، والدين والأخلاق أوسع رحابا من القانون .

ويلاحظ أن القواعد العامة للشريعة الاسلامية لا توافق على استعمال كلمة لقيط نظرا لأنها تشعر صاحبها بالمهانة ، وقد سار على هذا المنهج كثير من الدول الاسلامية إذ عدلت عن لفظ لقيط الى لفظ يحفظ للطفل

كرامته هو (الطفل المعثور عليه) كما أطلق عليه القانون السعودى (الطفل مجهول النسب) وكذلك الحال بالنسبة لمصر الآن .

وتتفق القوانين الوضعية الحديثة الخاصة بحماية الطفولة والأمومة ، مع القواعد العامة فى الشريعة الاسلامية إلا فى موضوع واحد ، هو التبنى الذى لا يجيزه القرآن الكريم رغم أنه أحل الهبة والوصية .

ولما كان موضوع الطفولة من الموضوعات الواسعة المتعددة الجوانب التى يصعب تناولها فى موضوع واحد ، فقد رأى المجلس أن يخص بهذه الدراسة فئة خاصة من الأطفال ، هى فئة الأطفال المحرومين من الرعاية الأسرية خاصة مجهولى النسب باقتراح وضع أفضل ، يضمن لهم ان يشبوا شبابا ورجالا صالحين يشاركون فى بناء المجتمع .

حقوق اللقيط فى الشريعة الاسلامية :

أعطى فقهاء المسلمين القدامى لمركز اللقيط فى المجتمع الاسلامى عناية خاصة لتعويضه عن الحرمان الذى لم يكن له يد فيه .

ومن الشروح الموسعة للفقهاء على اختلاف مذاهبهم ، يمكن استخلاص بعض القواعد العامة التى تحكم اللقيط ، ومن اهم هذه القواعد ما يتعلق بوجوب التقاطه ، وعدم تركه ليهلك ، واعتباره حرا ومسلما فى الغالب ، وقبول ادعاء من ينسبه لنفسه بلابينة ووجوب الانفاق عليه من بيت مال المسلمين .

وإذا كان الاسلام يكفل حقوق الطفولة ورعاية أبناء السبيل ، الا أنه يؤكد على ضرورة نسبة الأبناء الى أبائهم حفاظا على حرمات القرابة ووشائج الدم . فإذا لم يعرف الاباء فيكتفى بنسب الإسلام .

وهنا يجب أن نؤكد على بعض الحقائق :

– ان معظم مظاهر حماية الطفولة فى الشريعة الاسلامية واجبة قضاء.

– أن كثرة مظاهر حماية الطفولة فى الشريعة الاسلامية سببها اتساع رحاب الدين عنه فى القانون الوضعى . فالمشرع لا يستطيع إلزام الناس الا بقواعد قانونية لها جزاء مادى دنيوى ، أما الدين فانه يضع قواعد أوسع وأعم بحيث تشمل هذه القواعد تلك التى يضعها المشرع الوضعى ، كما تشمل غيرها من القواعد الدينية والخلقية .

– الأحكام التفصيلية لحماية الطفولة فى القوانين الوضعية التى لم ترد فى الشريعة الاسلامية ، تتفق مع القواعد العامة فى هذه الشريعة .

ولما كانت القوانين الوضعية الحديثة ، قد نصت على بعض الحقوق أو الرعاية للاطفال مما لم يرد بالنص الصريح فى الشريعة الاسلامية – فان القواعد العامة فى هذه الشريعة لا تضيق بهذه التفصيلات القانونية التى أملتها التطورات المتلاحقة فى المجتمعات البشرية .

حماية الطفولة فى القانون الوضعى :

تتوزع قواعد حماية الطفولة بين القانون المدنى ، والقانون الجنائى والتشريعات الاجتماعية ، وقوانين رعاية الأطفال والأحداث وقوانين العمل .

وفيما يختص بالقواعد الموجودة فى القانون المدنى فان هذه القواعد فى جملتها منقولة من الشريعة الاسلامية فى جميع البلاد الاسلامية شأنها فى ذلك شأن جميع القواعد الخاصة بالاحوال الشخصية .

أما القواعد المتصلة بالقوانين الجنائية ، فهى وإن تشابهت فى الجملة ، الا انها تختلف احيانا من بلد لآخر ، طبقا للقانون الذى يطبقه هذا البلد ، وما اذا كان لا تينيا كما فى مصر ومعظم البلاد العربية أو أنجلوسكسونيا كما فى السودان ، أو تطبيقا لقواعد الشريعة الاسلامية كما هو الوضع فى المملكة العربية السعودية .

وسوف يقتصر البحث على المبادئ التى تحمى الطفولة فى القانون الدولى العام بوصفه قانونا عالميا يطبق أو ينسج على منواله فى جميع بلاد العالم .

حماية الطفولة فى القانون الدولى العام :

ونقصد بالقانون الدولى العام الإعلانات العالمية كالإعلان العالمى لحقوق الانسان عام ١٩٤٨ وإعلان حقوق الطفل عام ١٩٥٩ .

ومن المعروف أن الإعلانات العالمية ، والاتفاقيات الدولية لا تلزم إلا الدول التى توافق عليها ، والمملكة العربية السعودية لها تحفظات على الإعلان العالمى لحقوق الانسان وهى تحفظات توجبها القواعد العامة فى الشريعة الاسلامية ونصوص القرآن الكريم ، فالمادة السادسة عشرة من هذا الاعلان تعطى للرجل والمرأة متى بلغا سن الزواج ، حق التزوج ، وتأسيس أسرة دون أى قيد بسبب الجنس أو الدين » ولكن القرآن الكريم رغم أنه يجيز للمسلم أن يتزوج من كتابية ألا انه لا يجيز لغير المسلم الزواج من مسلمة .

أ- فى الإعلان العالمى لحقوق الانسان سنة ١٩٤٨ :

خصص الاعلان العالمى لحقوق الانسان المادة السادسة عشرة منه للأسرة وتكوينهـا - كما تنص الفقرة الثانية من هـذه المـــادة على أن « للأمومة والطفولة الحق فى مساعدة ورعاية خاصتين ، وينعم كل الأطفال بنفس الحماية الاجتماعية ، سواء أكانت ولادتهم ناتجة عن رباط شرعى أو عن طريقة غير شرعية » .

وقد نصت الدساتير على هذه المبادئ العامة فى تكوين الأسرة والأمومة والطفولة ، الا أن من الملاحظ أن الدساتير تنص على «الطفولة» بصفة عامة دون ان تذكر بصراحة الاطفال غير الشرعيين كما هو وارد فى نص الفقرة الثانية من المادة الخامسة والعشرين من الإعلان العالمى لحقوق الانسان والسابق الإشارة اليها .

ب - فى إعلان حقوق الطفل سنة ١٩٥٩ :

يعتبر هذا الإعلان تطبيقا للفقرة الثانية من المادة ٢٥ من الإعلان العالمى لحقوق الانسان وهو يشمل عشرة مبادئ تؤكد حق الطفل فى التمتع بحماية خاصة ، والفرص والإمكانات التى تتيح له أن ينشأ فى جو صحى وسليم ، وفى ظروف ملائمة من الحرية والكرامة ، وان يمنح اسما وجنسية منذ ولادته ، وأن يتمتع بتسهيلات ضمان اجتماعى بما فى ذلك التأمين لحقه فى الغذاء المناسب والمسكن والترفيه والخدمات الصحية وأن يتوفر له العلاج الملائم والتعليم والعناية إن كان معاقا ، وأن ينشأ فى جو من العطف والأمان ، وحيثما كان ممكنا فى ظل أولياء أمره ، وأن يتلقى العلم ، وأن يكون أول من يتسلم المساعدة والعون فى حالات الطوارىء ، وأن تؤمن له الحماية ضد كافة أنواع الإهمال والقسوة والاستغلال ، وان يحمى من أية تصرفات قد تعرضه فى المستقبل لأى نوع من أنواع التمييز . كما يشدد الإعلان على أهمية نشوء الطفل فى جو من التفاهم والصداقة بين الشعوب والسلام والأخوة العالمية .

المبادئ العشرة :

ويشتمل الاعلان على عشرة مبادئ هى :

١) حق جميع الأطفال فى التمتع بالحقوق دون أى تمييز .

٢) وجوب توفير الحماية القانونية للطفل لينشأ نشأة طبيعية .

٣) حق الطفل فى الإسم والجنسية .

٤) حق الطفل فى الأمن الاجتماعى .

٥) وجوب العلاج والرعاية للأطفال المعوقين .

٦) حق الطفل فى الرعاية العائلية ، والمعونة الكافيـــة للأطفال المحرومين .

٧) حق الطفل فى التعليم الإجبارى المجانى .

٨) حق الطفل فى الوقاية والغوث عند الكوارث .

٩) حق الطفل فى الحماية القانونية من القسوة والاستغلال .

١٠) حق الطفل فى الوقاية من التمييز فى جميع صوره .

وجميعها مبادئ مقررة منذ اربعة عشر قرنا فى اطار تعاليم الإســـلام .

اعلان حقوق الطفل لا ينص صراحة على حقوق اللقطـــاء :

والذى يؤخذ حقا على إعلان حقوق الطفل أنه بالرغم من أنه صدر استنادا الى الإعلان العالمى لحقوق الانسان ، إلا أنه لم يسايره فيما نص عليه فى الفقرة الثانية من المادة الخامسة والعشرين فى مساواته

بين الأطفال الشرعيين والأطفال غير الشرعيين فى الحقوق والحماية .

فقد اكتفى هذا الإعلان بنصوص مجملة يفهم منها أنها تشمل الاطفال اللقطاء وذلك كنصه فى المبدأ الأول على « أى وضع آخر له ولأسرته » أو نصه فى المبدأ السادس على « الأطفال المحرومين من رعاية الأسرة » .

وقد رأينا كيف أن الشريعة الاسلامية كفلت حقوق « اللقطاء » بما قررته لهم من حماية ورعاية كاملة .

رعاية الأطفال المعثور عليهم :

ألزمت وزارة الصحة نفسها بتولى رعاية الطفل المعثور عليه حتى سن السنتين ، وتختص مراكز الأمومة والطفولة بوزارة الصحة برعاية هؤلاء الأطفال ثم ينتقل واجب الرعاية الى وزارة الشئون الاجتماعية .

ويبلغ عدد مراكز الأمومة والطفولة التى تتولى رعاية حديثى الولادة حتى سن السنتين ٣٥٧ مركزا على مستوى الجمهورية ولو أن بعض المحافظات تخصص مركزا واحد فى المحافظة لاستقبال هؤلاء الأطفـــال .

الاجراءات التى تتبع نحو استقبال حديثى الولادة :

نظم القرار الوزارى رقم ٥٠٦ لسنة ١٩٧٤ دور وزارة الصحة فى رعاية هؤلاء الأطفال فيسلم الرضيع المعثور عليه لمركز رعاية الأمومة والطفولة بمعرفة قسم البوليس التابع له المركز الذى عثر فى نطاقه على الطفل الرضيع ، ويتم التسليم بعد عمل المحضر اللازم لذلك بمعرفة البوليس .

نظام الطفل الضال المعثور عليه :

١) يقوم مندوب الشرطة بتسليمه الى مركز رعاية الأمومـــــة والطفولة (الذى عثر عليه بدائرته) ومعه محضر العثور عليه .

٢) يسنن الطفل بمعرفة طبيب مكتب الصحة ويسمى باسم واحد إذا لم يتعرف هو على اسمه .

٣) يسلم الطفل الى مرضعة .

٤) لاتستخرج له شهادة ميلاد .

٥) فى حالة العثور بعد ذلك على أسرة الطفل يجرى تسليمه للأسرة عن طريق الشرطة بمحضر تسليم .

٦) يعامل الطفل الضال بنفس معاملة الأطفال المعثور عليهم حديثى الولادة ثم يحول لمديرية الشئون الاجتماعية عند نهايـــــة السنة الثانية من عمره .

نـظـام الطـفل المعـزول عـن ذويـه :

يطبق هذا النظام على الحالات الآتية :

١) إصابة الأم بمرض عقلى .

٢) إصابة الأم بمرض صدرى .

٣) إصابة الأم بمرض الجذام .

٤) سجن الأم .

٥) وفاة الأم وعدم وجود عائل للطفل بشرط موافقة ورغبة الوالد إذا كان على قيد الحياة .

٦) وتتبع فى هذه الحالات الآتى :

– يسلم الطفل لمركز رعاية الأمومة والطفولة بمحضر عن طريق الشرطة .

– يسلم الطفل الى مرضعة ويعامل معاملة الطفل المعثور عليه .

– لايجوز ثبوت نسب هؤلاء الأطفال أو تغيير أسمائهم الواردة بالمحضر أو تربيتهم بدون أجر .

– إذا طلب أهل الطفل تسلمه فى حالة زوال السبب يكون ذلك عن طريق الشرطة .

– إذا استمر الطفل تحت رعاية المركز حتى نهاية السنة الثانية من عمره ولم يتسلمه ذووه يحول لمديرية الشئون الاجتماعية المختصة .

متى تنتهى علاقة الطفل بمركز رعاية الامومة والطفولة :

١) وفاة الطفل ، وفى هذه الحالة تسلم جثته الى أقرب مستشفى حكومى ، حيث يتولى متعهد نقل الموتى المتعاقد مع المستشفى إجراء الدفن .

٢) بلوغ الطفل سن السنتين وذلك بتسليمه لمديرية الشئون الاجتماعية .

٣) فى حالة ثبوت النسب يسلم الطفل الى من يثبت نسبه إليه عن طريق الشرطة .

وتشكو مراكز رعاية الطفل من أنه يحدث أحيانا أن ترفض مديريات الشئون الاجتماعية بالمحافظات استلام الأطفال عند بلوغهم سن السنتين بحجة عدم وجود أسر بديلة لتسلمهم ، وبذا تضطر مراكز الرعاية لإبقاء الطفل مع المرضع . وتزداد الأزمة تعقيدا فى حالة الأطفال المعوقين الذين لا ترغب أى أسر بديلة أو مؤسسة اجتماعية استلامهم ، وقد تبقى المرضع الطفل المعوق عندها تحت ضغط وعلى مضض ، أو قد تستغله استغلالا سيئا بما يؤدى به الى الانحراف .

هذا فضلا عن أنه لا يوجد أى استعداد لإقامة الطفل فى مركز رعاية الطفل سواء بالنسبة للفراش أو أسلوب الرعاية الواجبة أو لتوفير الملابس الملائمة له خاصة فى فصل الشتاء أو لتوفير الألبان أو عناصر التغذية - مما يفتقر الى ميزانيات كافية .

وكثيرا ما يتعرض الطفل الى الوفاة فى الأيام الأولى من عمره نتيجه عدم توافر الأسلوب المناسب لرعايته خلال هذه المرحلة .

دور وزارة الشئون الاجتماعية فى مجال رعاية الأطفال المحرومين من الرعاية الأسرية :

تتولى وزارة الشئون الاجتماعية رعاية الطفل المحروم من الرعاية الأسرية بعد سن السنتين أى بعد أن ينتهى دور وزارة الصحة وذلك عن طريق أسر بديلة أو من خلال رعاية مؤسسية ، وهذه المؤسسات غالبا ما يديرها النشاط الأهلى فضلا عن المؤسسات التابعة لوزارة الشئون الاجتماعية .

وقد حدد دور وزارة الشئون وأسلوب الرعاية لهؤلاء الأطفال القرار الوزارى رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٦ . وتفرق الشئون الاجتماعية بين فئات الأطفال الذين يدخلون تحت بند معلومى النسب أو أبناء الأسر المتصدعة وبين الفئات الاخرى التى يطلق عليها وصف مجهولى النسب حيث لا تكون لهم أسر معروفة وعادة ما تستمر معهم صفة المحرومين من الرعاية الأسرية .

ونظرا لهذا الاختلاف والتباين فى الظروف والأسباب كان على وزارة الشئون الاجتماعية التصدى لها بأنظمة واساليب للرعاية تتناسب مع ظروف كل فئة وتتفق مع احتياجاتها .

وفيما يلى عرض للأنظمة التى تقدمها وزارة الشئون الاجتماعية لفئات الأطفال المحرومين من الرعاية الاسرية .

اولا : نظام المؤسسات الإيوائية :

يعتبر هذا النظام من اقدم الخدمات التى عرفت كأسلوب لرعاية الفئات المحرومة من الأطفال وذوى الحاجة للرعاية البديلة نظرا لتعرضهم لأحد أو بعض الظروف المشار اليها سابقا . وكانت تعرف فى الماضى باسم ملاجئ الايواء الى ان رأت وزارة الشئون الاجتماعية تغيير الاسم ليكون اكثر قبولا اكثر قبولا وملاءمة لما تقدمه هذه المؤسسات من خدمات . وتضم بعض هذه المؤسسات ورشا مهنيه ومدارس وملاعب تخدم الاطفال فى المرحلة السنية من ٦ الى ١٨ عاما .

ثانيا : قرى الأطفال :

يقوم هذا النظام على تقسيم الأطفال الى جماعات صغيره متنوعة العمر والجنس ، تعيش كل جماعة داخل مسكن مستقل تشرف عليه وتتولى رعايته إحد ى السيدات من اللاتى يتم اختيارهن بمعرفة إدارة القرية وفقا لمعايير ومواصفات تتضمن صلاحيتهن للقيام بأدوار الأمهات داخل جماعات أو أسر القرية .

ويهدف هذا النظام الى توفير الشعور لدى الأطفال بالانتساب والانتماء لأسرة تحيطه بالمحبة والعطف ، وتمنحه الأمان والثقة والإحساس بأن له من يحميه ويدافع عنه عند الضرورة ، وهو ما يميز هذا النظام عن نظام المؤسسات الإيوائية التى يعتمد أسلوب الخدمة بها على منح الأطفال نوعا من الرعاية الجماعية التى قد لاتتناسب مع فئات معينة من الأطفال .

بيـــان بالمؤسسات الايوائية على مستوى الجمهورية

المديريــــــــة	عــــدد المؤسسات	المستفيدين	ذكـــــور	انـــاث
القاهــــــــرة	٦٥	٢١٨٧	١٠٥٦	١١٣١
الجيــــــزة	٣	٣٢	٤	٢٨
الفيـــــــوم	٣	١٥٣	٩٩	٥٤
بنى ســـويــف	٥	١٩٣	١٦٢	٣١
المنيـــــــا	٩	١٤٦	٧٠	٧٦
أســـــيوط	٥	٥٧٧	٢٧١	٣٠٦
ســـــوهاج	٥	١١٢	٦٤	٤٨
قنـــــــا	١٦	٢٦٥	١٧٦	٨٩
أســــــوان	٤	١١٨	٧٣	٤٥
القليوبيــــــة	٣	٥٥	٣٠	٢٥
المنوفيــــــة	٢	٧٠	٣٨	٣٢
الغربيــــــة	٩	٢٦١	١٢٤	١٣٧
الشرقيــــــة	٥	١١٤	٥٧	٥٧
الدقهليــــــة	٨	١٥٧	٥٧	١٠٠
البحيـــــــرة	٥	١٧١	١٠٨	٦٣
الاسكندريــــة	١١	٤٨٨	٢٦٨	٢٢٠
الاسماعيليــــة	–	–	–	–
الســــــويس	–	–	–	–
بور سعيـــــد	٢	٤٠	٣٦	٤
دميـــــــاط	٢	٨٣	٥٨	٢٥
كفر الشيـــخ	١	٣١	١٧	١٤
مرسى مطروح	–	–	–	–
البحر الاحمر	–	–	–	–
الوادى الجديد	–	–	–	–
سيناء الشمالية	–	–	–	–
سيناء الجنوبية	–	–	–	–
المجمـــــوع	١٦٣	٥٢٥٣	٢٧٦٨	٢٤٨٥

بيـــــان بالاســـر البديلة على مستوى الجمهورية

المديريـــــــة	بأجـــــــر	بدون أجـــــر	اجمالـــــى
الجيـــــــــزة	٦٥	٨٩	١٥٤
الفيـــــــــوم	٦	١٢	١٨
بنى ســـــويــــف	٦	١٤	٢٠
المنيــــــــا	١	٢٣	٢٤
أســــــيوط	٢	١٢	١٤
ســوهـــــاج	٢	٣	٥
قنــــــــا	١٥	٤	١٩
أســـــــوان	٥	-	٥
القليوبيـــــــة	١٦	٢٦	٤٢
المنوفيـــــــة	١	٢٤	٢٥
الغربيـــــــة	٩٥	٢٠٧	٣٠٢
الشرقيـــــــة	٢٦	١٠	٣٦
الدقهليـــــــة	٢٠	١١٩	١٣٩
البحيــــــرة	٦	١٣	١٩
الاسكندريـــــــة	٥٨	٥٩٠	٦٤٨
الاسماعيليـــــــة	٣	٦	٩
السويـــــــس	٢٤	-	٢٤
بور سعيـــــــد	١٣	-	١٣
دميـــــــاط	٤٨	٣	٥١
كفر الشـــــيخ	-	٢	٢
مرسى مطـــــروح	٤	-	٤
القاهـــــرة	٣٢٨	٣٥٤	٦٨٢
المجمـــــوع	٧٤٤	١٥١١	٢٢٥٥

ورغم ذلك فقد تبين من خلال تطبيق هذا الأسلوب – الذى لايزال حديثا بمصر – بعض العيوب التى يمكن حصرها فيما يلى :

– الأم البديلة داخل أسرة القرية لهامن الانتماءات والعلاقات الأسرية خارجها ما قد يؤثر على علاقتها بأطفالها بالقرية ويفقدهم الإحساس بأنهم بؤرة اهتمامها كأم لهم .

– الأم الموظفة بالقرية قد تختلف مع إدارة القرية فى بعض الأحيان فتترك العمل حيث تستبدل بأخرى مما يسبب القلق وعدم الاستقرار لدى الأطفال .

– تعدد الأمهات على الأسرة الواحدة يفقدها المناخ المشوب بالمحبة والتعاطف مما يعرضها للتفكك وعدم الارتباط .

– مبانى القرية المتميزة من حيث أسلوب البناء على شكل فيلات حديثة ، وكذا ارتفاع مستوى التجهيز والتأثيث نسبيا عما يتوقع أن يلاقيه الأطفال فى مستقبل حياتهم حين يستقلون عن مجتمع القرية يخشى معه أن يؤثر ذلك على قدرتهم على التكيف والتواؤم مع ما قد يلاقونه من ظروف معيشية مختلفة .

ثالثا : نظام الأسر البديلة :

يعمل هذا النظام على توفير حياة أسرية بديلة للأطفال الذين حرموا العيش داخل أسرهم لأسباب عدة مثل الأطفال المعثور عليهم (اللقطاء) والضالين وأبناء الأسر المتصدعة .

وتخصص الوزارة اعتمادا ماليا للإنفاق على هذه الخدمة ومتطلباتها ولمنح الأسر الراغبة فى الرعاية أجورا مقابل ذلك ولو أنها أجور رمزية لاتتناسب مع حجم ما يقدمونه للأطفال ، ومع ذلك فالكثير من هذه الأسر وربما غالبيتهم يقومون بهذه الخدمة بدون أجر ، ذلك لأنه بالنسبة للكثيريـن خاصة غير المنجبين تحقق لهم إشباعا خاصا وشعورا بالأمومة وبالأبوة يعوضهم عن الحرمان من الذرية .

ويهدف نظام الأسر البديلة الى توفير الرعاية الاجتماعية والنفسية والصحية والمهنية للأطفال الذين قست عليهم الظروف لسبب من الأسباب فحرمتهم من ان ينشئوا داخل أسرهم الطبيعية – وذلك بقصد تربيتهم تربية إسلامية تعوضهم عما حرموا منه من حنان وعطف عن طريق توفير بيئة أسرية بديلة للقطاء غير الشرعيين والضالين وأبناء الأسر المتصدعة .

التوصيات

وبناء على ما سبق ومادار فى اجتماع المجلس من مناقشات ، انتهى المجلس الى التوصيات الآتية :

* أن تتولى رعاية الأطفال اللقطاء جهة واحدة كوزارة الشئون الاجتماعيـة بأجهزتها وهيئاتها الأهليـة ، على أن يقتصر دور وزارة الصحـة على تحصينهـم ضد الأمـراض ومتابعـة أحوالهم الصحية .

* أن تخصص وزارة الصحة مبنى واحدا بكل محافظة لاستقبال الاطفال المعثور عليهم أقل من سنتين إلى أن يتم توحيد أسلوب الرعاية وإعداد هذه المبانى إعداد مناسبا لاستقبالهم .

* تخصيص حجـرة أو أكثـر فى بعـض المستشفيات لإيواء هـؤلاء الأطفـال بحيـث تتـم رعايتهـم الـى أن تتسلمهـم حاضنات .

* إجراء مسح شامل لمؤسسات إيواء الأطفال من حيث الأهداف والسعة والإمكانات وأسلوب الرعاية ومستوى القائمين بالعمل فيها ، لتلافى أوجه القصور والنقص بها .

* تشكيل لجنة من الوزارات المعنية ، لتنسيق جهود كل منها فى مجال الطفل اللقيط ، وتبسيط الإجراءات ووضع القواعد اللازمة لحسن اختيـار الأسـر البديلـة بحيـث تضمـن قيامهـا بإشباع حاجـات الطفـل الأساسيـة وتوفـر له تنشئة اجتماعيـة وصحية سليمة .

* ينبغى ان تلتزم الدولة والهيئات المعنية باستمرار رعاية الطفل

اللقيط ، بحيث لاتنتهى هذه الرعاية إلا بعد أن يجد فرصته الطبيعية فى العمل والزواج .

* يجب أن تتخذ الوزارات المعنية برعاية الطفولة من الوثيقة التى أعلنها السيد الرئيس باعتبار العقد القادم عقدا للطفل ، دليل عمل ومنهاجا لنشاطها من خلال الخطط السنوية المتتالية فى إطار وضع خطط وبرامج تنفيذية ملزمة .

* انشاء مؤسسات خاصة برعاية وتربية الطفل المعوق الذى كثيرا ماترفض تسلمه الأم البديلة ، كما ترفضه مؤسسات رعاية الأطفال بدعوى أنه يحتاج الى رعاية خاصة لا تتوافر فى المؤسسة .

* انشاء سجل لتبادل المعلومات بكل محافظة ، ثم على مستوى الجمهورية بالنسبة للأطفال المعثور عليهم والضالين ، يتضمن كافة بياناتهم وأوصافهم وصورهم وبصماتهم ، حتى يسهل على الأسر التعرف على أبنائها الضالين من خلال هذا السجل .

* أن يهتم الجهاز المركزى للتعبئة والإحصاء بتوفير الإحصاءات والبيانات والمعلومات عن واقع الطفل المصرى ، وخاصة الطفل المحروم من الرعاية الأسرية والطفل مجهول النسب .

* توفير فرص التدريب النظرى والعملى فى مجال رعاية الاطفال المحرومين من الرعاية الأسرية .

* إصدار التشريعات اللازمة لحماية حقوق هؤلاء الأطفال من حيث إلزام المؤسسات التى ترعى الطفولة أو الأم البديلة برعاية الطفل صحيا واجتماعيا ونفسيا وإلحاقه على الأقل بالتعليم الأساسى والتدريب المهنى .

* تشجيع الحركة التطوعية لرعاية هؤلاء الأطفال سواء فى منازل المتطوعين أو فى المؤسسات الاجتماعية والصحية .

* تشجيع المواطنين على الإسهام فى رعاية هؤلاء الأطفال ، وكذلك تخصيص نسبة من زكاة المال لمراكز ودور رعاية هؤلاء الأطفال .

الخدمات الاستشارية ودورها فى تدعيم ورعاية الأسرة

تتعرض الأسرة كما يتعرض الأفراد خلال مراحل الحياة للكثير من المشكلات والمواقف التى تعترضهم وتعوق سير حياتهم ، مما يتسبب عنه الكثير من المشكلات المعقدة التى تعترض سبيل توافقهم ، وتكيفهم فى المجتمع .

والانسان فى مراحل تطوره يكتسب الكثير من المعرفة والخبرة والتجربة ، مما يجعله قادرا على مواجهة هذه المشكلات والمواقف ، ولكن هناك من المشكلات والمواقف ما يفوق قدرة الإنسان على المواجهة والتصرف المناسب لتحقيق خير ما يمكن الوصول اليه ، مما يستدعى ان يكون هناك من يمد يد العون للانسان الذى يتعرض لمثل هذه الأمور ومعاونته على تفهم مالم يكن يدركه فيما يتعرض له ، وتحديد الطريق أو الأسلوب الذى يمكن أن يتبع أو تواجه به المشكلة أو الموقف . فالمشكلات والمواقف التى تواجه الانسان أو أسرته عديدة ، وتتباين العوامل المؤثرة فيها ، والأسباب المسببة لها .

الخدمات الاجتماعية التوجيهية والاستشارات :

واذا كانت الخدمة الاجتماعية كمهنة لم يتجاوز عمرها التسعين عامـــا ، حيث بدأ انشاء أول معهد تعليمى للخدمة الاجتماعية فى

نيويورك بالولايات المتحدة الامريكية عام ١٨٩٨ بهدف إعداد فنيين مهنيين وتدريبهم على معاونة أنفسهم بأساليب وطرق فنية علمية مهنية ، تطورت آفاقها على مدى التسعين عاما ، وانتشرت مجالاتها فى كل مكان ، وفى كل مجتمع أخذ بمهنة الخدمة الاجتماعية كأسلوب وميدان عمل فنى تعالج به المشكلات سواء كان ذلك عن طريق مؤسسات حكومية أو أجهزة أهلية تطوعية – فإن الحاجات والمشكلات الاجتماعية لايقتصر وجودها عند الفقر والعوز ، بل قد يكون الانسان متيسرا غير ذى حاجة مادية ، وانما فى حاجة الى توجيه معنوى يمكن اتباعه إزاء الحاجة أو المشكلة التى تواجهه . ومن أمثلة هذه المشكلات ما يأتى :

* المشكلات الزواجية والأسرية .
* مشكلات الإنجاب .
* مشكلات تربية الأطفال وتنشئتهم .
* مرض أحد أفراد الأسرة .
* عجز وإعاقة أحد أفراد الأسرة .
* الظواهر الانحرافية ومشكلات الأدمان للمخدرات .
* مشكلات الغذاء واقتصاديات الإسرة .
* المشكلات القانونية .

أساليب الخدمة الاستشارية :

هناك أساليب مختلفة يمكن اتباعها لتحقيق الفائدة المنشودة من الخدمة ، وتوصيل رسالة المشورة والتوجيه المناسبين لكل وضع من الأوضاع على حدة وفى صورة فردية فى نهاية الأمر حيث يختلف الناس بعضهم عن بعض . فالناس وان كانوا سواسية ومتساوين فى الحقوق والواجبات ، الا انهم يختلفون فى أشخاصهم وفى أنماط سلوكهم وإمكاناتهم وقدراتهم العقلية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية .

ومن ثم كانت فكرة المؤسسات الاجتماعية التى تؤدى هذه الخدمات فى صورة مناسبة تتفق وحاجات الناس ، كى تضمن للفرد المحتاج لها التكيف والتوافق فى حياته الاجتماعية ، وتضمن له الأمن والأمان لكى ينطلق فى الحياة وهو على وعى وإدراك وفهم يساعده على اقتحام ومواجهة المشكلات والتصرف ازاء المواقف والأضرار التى يتعرض لها فى حياته .

مؤسسات الخدمة الاستشارية :

نشأت هذه المؤسسات فى ظل الخدمات المهنية والاستشارية وأصبحت تعمل فى خدمة الناس لمواجهة مشكلاتهم والمواقف التى يتعرضون لها ، دون أن تكون المساعدات والمعونات المالية هى الدافع للالتجاء الى تلك المؤسسات . وقد كان لقيام نظم الضمان الاجتماعى والمساعدات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية والخدمات المجانية – تعليمية وصحية واجتماعية وغيرها – الأثر الكبير فى نمو وتطوير نشأة المؤسسات الاجتماعية الاستشارية والتوجيهية للمواطنين – وبخاصة فى المجتمعات والدول المتقدمة .

مؤسسات رعاية الأسرة :

وهذه مؤسسات يستقبل فيها الفنيون عملاءهم من المواطنين الذين يعانون من المشكلات والمواقف والحاجات ولا يستطيعون استيعابها ومواجهتها بامكاناتهم وقدراتهم الفردية ، ويحتاجون فيها الى المشورة والتوجيه بالرأى .

وهى بذلك تعرف العميل بالطرق العلمية والفنية بحيث يتمكن من أن يساعد نفسه بنفسه . وهذه بلا شك عملية معقدة وطويلة الخطوات لكى يصل الفرد الى هذا الحد من القدرة الشخصية التى تمكنه من أن يتفهم حالته والاحاطة بها ، والعوامل المتداخلة التى تؤثر فيها – وهذه الخدمات التى تقدم للأسرة قد تكون عامة وقد تكون خاصة .

هيئات خدمة المجتمع :

كان لها شأنها فى توفير الخدمات التى تحتاج إليها الأسرة – بل كانت واحدة منها هى التى تولت تنظيم اداء الخدمة الاجتماعية فى الصورة المهنية المعروفة حديثا . وقد انشئت اول مدرسة للخدمة الاجتماعية فى العالم عام ١٨٩٨ ، وهى الرائدة فى تعليم الخدمة

الاجتماعية ، وتمنح درجة الماجستير ، ثم درجة الدكتوراه منذ الخمسينات بعد ان انضمت الى جامعة كولومبيا بنيويورك .

وتنشأ مراكز الخدمة المحلية ، ومحلات البيئة أو الجيرة - وهى مؤسسات اجتماعية فى الأحياء الشعبية والفقيرة لخدمة أبنائها وتنظيم أوقات فراغهم فيما يكون شخصياتهم ويبعدهم عن العبث والانحراف ، وتجعل من الأسر التى ينتمى اليها أبناء المركز أو المنطقة خلايا فعالة لإصلاح شئونها ومواجهة وعلاج مشكلاتها .

المراكز الريفية الاجتماعية فى مصر :

بدأت هذه المراكز تؤدى وظيفتها فى الريف منذ أوائل الأربعينات - والتى بلغ عدد ما أنشئ منها حتى أوائل الخمسينات ١٥٥ مركزا ، وتحول الأمر بعدها الى إنشاء الوحدات المجمعة التى انشئ منها ٣٥٠ وحدة مجمعة فى الريف ، تضم الخدمات الاجتماعية والصحية والتعليمية والزراعية ، ولتكون مصدر إشعاع فى القرية المصرية تسعى لتقديم العون والمساعدة فى شتى المجالات التى يحتاج المواطن الريفى لخدماتها ، وبما يرفع من شأنه ويزيد من وعيه ، ويعاونه على فهم الحياة والمشكلات المتضمنة فيها .

مكاتب التوجيه والاستشارات الأسرية :

بدأ إنشاء هذه المكاتب المتخصصة للاستشارة والتوجيه تجاه المشكلات التى تتعرض لها الأسرة سواء قبل قيامها خلال مراحل الإعداد والتكوين حيث قد يقوم النزاع بين أطراف الزواج المتوقع ، كما أنه يمكن أن تلجا اليها الأطراف بعد الزواج فى المراحل الاولى أو التالية ، سعيا وراء العون والمشورة فيما يعرض من مشكلات ما بعد الزواج .

والأدوار التى يمكن أن تلعبها مكاتب التوجيه والاستشارات الأسرية عديده ومتعددة ، منها ادوار وقائية ، ومنها أدوار علاجية نوجزها فيما يـأتى :

١) الأدوار الوقائية : قد تكون فى شكل مشورة ورأى يتجه فيها الشباب طلب العون وتقدير مدى نجاح الحياة الزوجية .

٢) تنظيم برامج لإعداد الشباب للحياة الزوجية ، يدعى اليها المقبلون على الزواج .

٣) الوظيفة العلاجية لمكاتب التوجيه والاستشارات الاسرية : فالمشكلات والمنازعات الزواجية الأسرية ذات أشكال لاتعد ولا تحصى ، وكذلك العوامل المؤثرة فيها او المسببة لها ، والكشف عنها والتعرف عليها لا يتأتى إلابعد البحث والتقصى لكل حالة على حدة .

وهنا تظهر الوظيفة العلاجية لهذه المكاتب ، حيث يتقدم أصحاب الحالات يعرضون مشكلاتهم ويفصحون - نتيجة للبحث والفحص - عن الأسباب الكامنة وراء تلك المشكلات أو المنازعات .

الموقف فى مصر من هذه المكاتب : تضمنت الخطة القومية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية الأولى (١٩٦٠ - ١٩٦٥) إنشاء عدد من هذه المكاتب ، وتدرجت الأمور سنة بعد أخرى حتى أصبح عددها حاليا ٨٥ مكتبا على مستوى الجمهورية بالمحافظات بين مشروعات خطة وميزانية وتطوعية . وكان العمل فى هذه المكاتب يسير سيرا ممتازا وبخاصة بعد ان ارتبطت خدماتها مع محاكم ودوائر الأحوال الشخصية - عندما كانت معظم القضايا الزواجية والأسرية تحال إلى هذه المكاتب للمعاونة فى حل المنازعات والمشكلات التى تقوم حولها القضايا بالمحاكم ، وكان التعاون كبيرا بين هذه المكاتب والجهات الحكومية والتطوعية ، بالاضافة الى الحالات التلقائية التى ترد لهذه المكاتب بوعى وإدراك لأصحاب هذه الحالات للتوجه تلقائيا للحصول على خدماتها الوقائية والعلاجية على السواء .

ولكن حدث فى السنوات الأخيرة أن امتنعت محاكم ودوائر الأحوال الشخصية عن السماح بتحويل حالات قضائية الى هذه المكاتب ، بل أكثر من ذلك ان حرمت أى تعاون أو معاونة لقيام هذه المكاتب بأداء مهمتها أو رسالتها بحجة أن إحالة هذه الحالات الى تلك المكاتب لم تنص عليه لائحة ترتيب المحاكم الشرعية - التى تحكم تنظيم عمل هذه المحاكم

فى قضايا الأحوال الشخصية بمعنى عدم مشروعية هذه العمليـة - مع أن وجود هذه المكاتب ، وهى جزء من خطة الدولة ، يعتبر بمثابة خبرة اجتماعية ونفسية وقانونية ، تستطيع المحاكم ان تستعين بها وتستفيد منها شأنها شأن الخبرات الاخرى التى تسعى لها تلك المحاكم بصفة عامة ، كالخبرة الهندسية والحسابية والزراعية والطبية بصفة عامة .

اذ يصعب على القاضى الالمام بشتى المسائل والخبرات ، وخير له أن يستعين بمثل هذه المكاتب المعترف بها ، والمعتمدة من وزارة الشئون الاجتماعية بخبرائها الاجتماعيين ورغم انعقاد المؤتمرات والاجتماعات العامة لهذه المحاكم تحت رعاية وزارة الشئون الاجتماعية ، والتوصيات التى تتخذ ، والقرارات التى تصدر نتيجة لأعمال هذه المؤتمرات والتى تتمخض عن المناقشات وعرض الخبرات التى تجرى فى هذه المكاتب ، وهى بمثابة مشروع جديد يستطيع ان يكون بمثابة جهاز فعال يعاون المواطنين فى حل وعلاج منازعاتهم العائلية والزواجية ، لو أحسن استخدامه والاستفادة منه .

ويمكن لمحاكم ودوائر الأحوال الشخصية ان تنشئ لنفسها مكاتب الخدمة الاجتماعيه الأسرية وتلحق بها ، كى يلجأ اليها المتنازعون وذوو القضايا والحالات الأسرية ، طلبا للاستعانة والعون فى حل وعلاج المشكلات والمنازعات التى تقوم بينهم فى صورة ودية ، ويمكن أن تعين القاضى فى نظر وبحث تلك القضايا والوصول الى مصالحة قضائية .

عيادات التوجيه النفسى للاطفال :

وهذه مؤسسات متخصصة لمواجهة المشكلات والصعوبات التى تتعرض لها الأسرة وتواجه أطفالها فى مراحل العمر المختلفة - وبخاصة المراحل الأولى ، والتى تبدو فيها سلوكيات الأطفال مضطربة وغير متوازنة ، وعلى غير ما يتمنى الآباء لابنائهم .

هذا بالاضافة الى كثير من حالات الاعاقة والعجز التى تظهر بعد الولادة او فى مراحل العمر الاولى وتحتاج لعلاجها لما لها من تأثير فى كيان الطفل وسلوكه وشخصيته .

مدى توافر هذه العيادات فى المجتمع :

المفروض أن تقوم مراكز رعاية الأمومة والطفولة والتابعة لوزارة الصحة ، وعددها يتجاوز ٢٥٠ مركزا على نطاق الجمهورية ، كمؤسسات متخصصة ترشد الأمهات وتعاون الآباء على تربية أولادهم ، وبخاصة بعد الولادة بالنسبة لحديثى الولادة ، وارشادهم لسبل الرعاية والرضاعة والتغذية على مدى السنتين الأوليين لولادة الطفل .

ومن الممكن أن تتحول هذه المراكز الى مؤسسات فعالة فى توجيه الآباء لتربية ابنائهم وتوظيف خدماتها لكى تكون رعاية متكاملة شاملة للنواحى الصحية والطبية والنفسية والتربوية والاجتماعية ، فهى مؤسسات أقرب للرسالة الاستشارية الى تنادى بها وقريبة للآباء والامهات الذين يستفيدون من خدماتها . وهناك ما يقرب من نصف مليون طفل يولدون عن طريق خدمات هذه المراكز على مستوى الجمهورية ، وبالتالى فمن الممكن أيضا أن تدعم خدماتها وتتدرج مع مراحل العمر المختلفة .

مراكز التوجيه والتدريب المهنى :

يختار الآباء لابنائهم مهنا ليتدربوا عليها ويعملوا بها دون أن تكون ملائمة لميولهم أو قدراتهم الجسمية ، بل يجذبهم اليها نجاح بعض الأفراد من ذوى الصله بهم فى أعمالهم ويريدون ان يتمثلوا بهم ، أو زيادة دخل بعض الحرف أو المهن ويريدون أن يضمنوا لهم حرفة ذات دخل عال . ولاشك أن من يعمل على غير رغبته أو ميوله ، او بما لا يتفق مع قدراته العقلية والجسمية لا يحقق نجاحا فى الحرفة او العمل الذى يتولاه فى مستقبل حياته . ولذلك فان الامر يحتاج الى اختبار قدرات والتعرف على ميول أى فرد قبل ان يوجه الى حرفة او مهنة قد لا يكون مؤهلا لممارستها مستقبلا ومن ثم أنشئت مراكز التدريب المهنى ، بعضها تابع لوزارة القوى العاملة ، والبعض الآخر يتبع وزارة الشئون الاجتماعية ، والبعض الثالث يتبع وزارة الصناعة ، والاخير يتبع الشركات والهيئات المعنية بالتدريب والتوجيه فى حرف وصناعات معينة .

ومن اللازم ان تكون هناك جهة محددة مختصة بمسائل التوجيه والتدريب المهنى ، تجرى الاختبارات المهنية والنفسية والطبية والاجتماعية وتتقصى القدرات العقلية والجسمية والمهارات الفردية لدى هؤلاء الراغبين الذى يتقدمون بطلبات لهذا الغرض ويحصلون على ضوء ذلك كله على تقرير الكفاية الانتاجية التى يصلح لها الراغبون فى اختيار الحرفة أو المهنة المناسبة لهم . وهذا التقرير يساعد على إمكان الالتحاق بالعمل التدريبى الذى يؤهلهم للحرفة أو المهنة التى يرغبون فيها .

وإذا كان هذا الاختيار التأهيلى لاختيار الحرفة أو المهنة والتدريب عليها لازما للأفراد العاديين ، فانه اولى وأكثر حاجة بالنسبة للمعوقين وذوى العاهات والذين يتعرضون للإعاقة منذ ولادتهم أو هؤلاء الذى يتعرضون للإعاقة لسبب عارض بعد الولادة نتيجة لحادث أو مرض يترتب عليه وجود سبب للإعاقة .

مراكز تنظيم الأسرة :

موضوع الإنجاب وسرعة تحقيقه بعد الزواج أو تأخيره وعدد المواليد ونوع المولود وفترات الحمل وتباينها ، من الموضوعات الدقيقة والحساسة فى العلاقات الزوجية والفردية من ناحية ، وفى حياة المجتمع والتركيب السكانى للدولة من ناحية أخرى .

وقد تبنت الدولة برنامجا لتنظيم الأسرة والسكان فى نهاية عام ١٩٦٥ واستمر يتطور حتى الآن بإنشاء المجلس القومى للسكان ، الذى يجعل من أهم خططه وأساليبه تنظيم الأسرة وتوفير خدماتها للحد من الزيادة السكانية .

ولقد انشئ منذ عام ١٩٦٥ حتى الآن أكثر من ٣٠٠٠ مركز لتنظيم الأسرة فى المؤسسات الحكومية الصحية - مستشفيات ووحدات صحية ومراكز رعاية الأمومة والطفولة وغيرها - كما انشئ أكثر من ٥٠٠ مركز لتنظيم الاسرة فى القطاع الاجتماعى التطوعى .

والعمل فى مراكز تنظيم الاسرة يخلق فرصا طيبة للزوجات والأزواج لبحث ومناقشة المشكلات التى يتعرضون لها من الناحية الصحية أو الجنسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية وبخاصة بالنسبة لفئات من الناس قد لا تسمح لهم حياتهم الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بالبحث عن مصدر وجهة توفر لهم الخدمات المناسبة فى أمر من أدق الامور التى تواجه الأزواج .

مراكز التغذية واقتصاديات الأسرة :

نظرا لأن موضوع التغذية من الموضوعات الخطيرة التى تستحق كل اهتمام وتركيز وتوعية بمعنى التغذية الصحية السليمة على مراحل العمر المختلفة للانسان ، علاوة على أنه ينبغى أن يكون هناك وعى وثقافة غذائية عامة لدى الوالدين للتركيب الصحيح والسليم والإعداد المفيد للمواد الغذائية للبالغين والصغار على قدم المساواة ، مع الوضع فى الاعتبار حاجة كل فئة من فئات العمر والنوع وطبيعة العمل والحياة حتى ينال كل من هذه الفئات الإشباع اللازم من الحاجات الضرورية لبناء الجسم - فقد أنشئت معاهد خاصة بالتغذية واقتصاديات الأسرة ، منها معهد التغذية ومؤسسات التغذية فى مصر الذى يقوم بالدراسات المتعلقة بالتغذية وفحص المواد الغذائية وتحديد قيمتها ويقدم المشورة لأى جهة فى حاجة الى بيان غذائى ، سواء لأطفال دور الحضانة أو مؤسسات الرعاية الايوائية أو المستشفيات او غيرها ، والتى تضم فئات من المواطنين يلزم ان تحدد لهم وتعد قوائم غذائية تستخدمها هذه الجهات فى إعداد الوجبات الغذائية السليمة لنزلائها . وهناك أيضا الاخصائيون فى التغذية من الأطباء والمتخصصين الذين يتخصصون فى التغذية فى المعاهد والكليات العلمية المتخصصة سواء كانت كليات الطب والاقتصاد المنزلى أو غيرها ، وتعطى مشورتها لمن يبحث عنها .

على أنه من اللازم أن يكون هناك احساس بأهمية المشورة الغذائية وقيمتها العلمية حتى يتسنى ان تنتشر بين الناس ، وبخاصة فى الجهات التى يلزم أن تعاون الناس عن طريقها فى أمور حياتهم ، وليس أهم من تغذية الانسان الصحية لكى تسعى لتوصيلها لمن هم فى حاجة اليها .

المعاونة والاستشارة القانونية :

ليس من اليسير أن يصل الانسان الى رأى قانونى فى أمـــور حياته ، بل قد يحتاج الأمر الى جهة ذات اختصاص أو خبرة ومعرفة ، وأظهرها مكاتب الاستشارات القانونية أو المحامين وذوى الخبرة القانونية الواسعة . وهذا يتطلب فى كثير من الأحيان اجورا تدفع ، قد تزيد عن قدرة الانسان المادية أو تجعله يتجاهل الاستشارة والمشورة شعورا بعدم الحاجة اليها أو لعدم أهميتها .

وقد نشأت فى الدول المتقدمة خدمات تطوعية لخير الناس الذين يواجهون مواقف تحتم عليهم اللجوء إلى المعاونة القانونية والسعى للحصول عليها بكل وسيلة ممكنة .

وفى نظام القضاء المصرى يوجد نظام الإعفاء من الرسوم القضائية للفقر وانتداب المحامين للدفاع عن حقوق مواطنين يثبت عدم استطاعتهم تحمل تكاليف الرسوم القضائية ، أو دفع أجر لمحام يدافع عنهم فى المحاكم ، وخصوصا فى الجنايات .

ومثل هذه الخدمات والاستشارات بالمعاونة القانونية ضرورية وهامة ، ويجب أن تذلل أمامها سائر القيود والشروط ، حيث ان مصادر التطوع والتبرع ما زالت ضئيلة فى مجال المعاونة القانونية .

الفتوى والمشورة فى المسائل الدينيه :

ان أمور الدين فى المعاملات وفى العلاقات الأسرية ، بل فى العبادات وما يتصل بحياة الناس من واجبات والتزامات تجاه افراد الأسرة أو الخارجين عنها ، فيما يحل وما لا يحل - كلها أمور دقيقة قد لا يستطيع الفرد العادى الالمام بها والاحاطة بتفصيلاتها ورأى الدين الحنيف فيها - ومن ثم فانه من اللازم أن يتوافر للناس سبل المعرفة فيما يتعلق بالواجبات والالتزامات وما يتصل برأى الدين فيها ، حتى لا ينحرف الانسان عن جادة السبيل ، ويسير فى أمور دنياه وفق ما يتطلبه الدين الحنيف ، ويجب أن تكون هناك مجالات للاستشارات فى هذه المسائل حتى يكون التصرف إزاءها متفقا مع أحكام الدين .

وعلى هذا نجد أنه من الضرورى أن تتوافر الخدمات الاستشارية فى المسائل الدينية وبخاصة ما يتصل منها بالعلاقات الزوجية والاسرية . ولقد كان هذا الأمر من الوضوح بمكان عند انشاء مكاتب التوجيه والاستشارات الاسرية كمؤسسات اجتماعية لرعاية الأسرة ، أن تضم بين المستشارين فيها رجل دين أو أكثر ، حيث يبدى مشورته ورأيه فى حكم الدين بالنسبة لما يعرض من المشكلات .

وهناك فوق ذلك كله الدروس والاستشارات الدينية التى تقدم فى المساجد فى أوقات معينة منظمة يمكن أن يقبل عليها الناس للاستشارة فى أمور دينهم ودنياهم .

الاستشارات المدرسية والتأخر الدراسى :

يتعرض التلاميذ بالمدارس خلال فترات تعليمهم لكثير من المشكلات والمواقف التى تعوقهم عن الانطلاق فى التعليم وقد يكون ذلك لأسباب مختلفة أو أسرية أو بيئية ، صحية أو عقلية أو نفسية أو اجتماعية ، لذا يحتاجون للمعاونة على تخطى العقبات والمواقف والمشكلات التى يواجهونها فى مراحل دراستهم . والتوجيه والمشورة قد تكون مباشرة من ناحية اتجاه الشباب لأساتذة ومعلمين يثقون بهم ، ويطمئنون اليهم .

وقد يحتاج الأمر لتخصصات أعلى وخبرات أعمق فعندئذ يكون النظام على استعداد لتحويل الحالات لخدمات أكثر تخصصا ، وأكثر فاعلية فى الخدمة بناء على الخبرة والتجربة التى تختص بها الاستشارات المدرسية ، فى كل جانب من المشكلات التى يقع فيها الشبـاب وهم أشـــد حاجة للحصـول على الخدمات التوجيهية والاستشارية .

الخدمات الاستشارية وفحص الراغبين فى الزواج :

أقامت وزارة الصحة منذ سنوات طويلة عيادات ومراكز لفحص الراغبين فى الزواج كخدمة استشارية يلجأ اليها المواطنون المقبلون على الزواج للاطمئنان على أنفسهم من حيث خلوهم من الأمراض الوراثية والتى تنتقل للورثة أو العدوى بها نتيجة اللزواج ، كما يمكن أن يطمئنوا

عن طريقها الى الاستعداد للانجاب - وكانت هذه العيادات تعمل بكفاءة ويقبل عليها الراغبون فى الاستفادة منها بصورة فعالة - تفاديا من انتقال المرض بتوريثه أو الاصابة به .

وقد كان البعض يعارض مثل هذا الفحص الاجبارى خوفا من إفشاء أسرار العائلات ، وانتشار اكتشاف الأمراض بالفحص عنها مادام الفحص ملزما للجميع ، على أنه مما لاشك فيه ان عمليات الاستشارة والفحص الاختيارى تهم الناس جميعا حتى لا يقبل البعض على زواج قد يكون من نتائجه أضرار شديدة .

الاشكال والتقنية الفنية التى يمكن أن تؤدى بها الخدمات الاستشارية :

يمكن أن تقدم الخدمات الاستشارية للمستفيدين منها فى أشكال مختلفة تناسب الحالات التى تعرض أو تتقدم للحصول على هذه الخدمات . ونستعرض فيما يلى الأشكال أو الصور التى تقدم بها هذه الخدمات لتحقيق فاعليتها ، ويمكن أن تكون كل وسيلة أو كل شكل مختلفا عن الآخر ، ويمكن أن تتكامل صور عديدة مع بعضها حتى تحقق الغاية منها وتؤكد فاعليتها بصفة عامة :

١) الخدمات الفردية :

هنا تبدو الصلة الفردية واضحة بين المستفيدين ومؤسسة الخدمة أو مصدرها ، بمعنى أن يعرف المستفيد مؤسسة ما تقدم الخدمات فيما يعن له من حاجات تحتاج منه الى أن يلجأ إليها ويعرض عليها ما هو مشكل له او موقف يحتاج فيه الى معاونة ، فيعرض الموضوع على الاخصائى المختص فى شكل لقاءات فردية أو جلسات خاصة يوضح فيها تدريجيا مشكلته التى تحتاج الى رأى وتوجية موضوعى .

ويقتضى العمل فى هذه الاستشارات الفردية ، المتابعة لإمكان تعديل الرأى والتوجيه تبعا للتطور والتغير فى الحالة .

٢) الاستشارة والتوجيه الجماعى :

قد لا يكون من اليسير أن تتم الاستشارات الفردية مباشرة بين العميل أو المستفيد والخدمة الاستشارية المختصة ، وقد يكون من المناسب أن يجتمع الأفراد فى شكل جماعات أو ندوات يمكن أن يتم تنظيمها بمؤسسات اجتماعية مختصة بنوع من الخدمات والمشكلات والمواقف ، أو بمؤسسات تعليمية (مدرسية) بالاتفاق مع المسئولين عنها تثار خلالها مشكلات تعليمية أو شبابية أو تربوية تخص جماعات عمرية معينة . وقد تنظم هذه الجماعات او الندوات فى مؤسسات دينية ، مساجد أو غيرها لمناقشة موضوعات دينية او اجتماعية أو غيرها مما يهم الناس فهمه أو التعرف عليه من أمور الدين والحياة . وقد تنظم الجماعات والندوات فى مؤسسات صحية تثار فيها موضوعات طبية أو صحية أو تربوية أو غذائية أو غيرها للوقاية من أمراض معينة ، أو للتوجيه بممارسات صحية هامة فى حياة الناس وأبنائهم ، أو للإرشاد فى علاج لظواهر أو أمراض جسيمة أو اجتماعية معينة تضر بحياة الناس .

وهناك مؤسسات اجتماعية وصحية كثيرة تنظم مثل هذه اللقاءات والندوات والاجتماعات الاستشارية التى تعرض بعض الموضوعات ذات الصلة بمشكلات المجتمع فتثير مناقشتها اهتمام الآخرين الحاضرين ، فيعرضون من جانبهم ما يعن لهم من أمور أو من مواقف مماثلة ، ويقوم التفاعل الجماعى وتناقش الجوانب المختلفة وتصل المناقشات الى نتائج قد يستفيد منها الحاضرون فى معالجة مشكلاتهم .

٣) الاحالة :

قد يحدث أن يطلب انسان ما المشورة حول مشكلة أو موقف يهمه ويتجه الى جهة يظن أنها تختص بموضوعه ، ويفاجأ بعد سعيه أنه اتجه الى جهة ليست ذات اختصاص ، لكن المعروف والمؤكد فى الخدمات الاجتماعية أن التعاون يجب أن يقوم بين الجهات والهيئات والمؤسسات الاجتماعية المختلفة وان نظاما يعرف بالإحالة يقوم بين الهيئات تحول عن طريقه الحالة بعد التعرف عليها والسعى للعمل لمساعدتها .

ويوجد فى المجتمعات المتقدمة أدلة موضوعية تتضمن أسماء وعناوين

وتليفونات الهيئات والمؤسسات الاجتماعية ، حكومية وأهلية ، ونواحى التخصص التى يمكن الالتجاء اليها فيها ، ويتولى العناية بمثل هذه الأدلة هيئات اجتماعية ذات اهتمام خاص بهذه النواحى كاتحادات الجمعيات ومجالس المنظمات المشتركة فى هذه الأدلة . وتعنى هذه الهيئات بنواحى التطور والتغير والتخصص الذى يطرأ على الهيئات القائمة أو التى تقوم فعلا .

٤) الكتيبات والنشرات والمطبوعات :

هناك الكثير من الهيئات التى تعنى بطبع كتيبات ونشرات وتقارير تخصصية تتضمن معلومات وبيانات وشرحا مبسطا للخدمات التى تقدمها والمعالجات التى تقدمها حول الموضوعات المختلفة التى يعرضها الناس فى استشاراتهم .

وقد تكون هذه المطبوعات للانتشار الجماهيرى بأسعار زهيدة أو بدون مقابل ، وقد تعرض خلال فترات الانتظار مراجعة علمية مبسطة يطلع عليها الناس خلال انتظارهم للحصول على الخدمة .

٥) الدراما والإعلام :

لا شك أن وسائل الإعلام تسهم بكثير من المساهمات الفعالة المفيدة للناس لمواجهة مشكلاتهم والمواقف التى يتعرضون لها - ولكن يجب ألا تكون تلك البرامج الاعلامية جهة تخصص ، وانما يكفى أن تكون جهة ثقافة عامة تثير الاهتمام حول موضوعات ذات أهمية خاصة للمجتمع .

التوصيات

وفى ضوء ما سبق وما دار من مناقشات فى اجتماع المجلس يوصى بالآتى :

* التوسع فى توفير الخدمات الاستشارية وتوجيه المواطنين اليها طبقا لنتائج البحوث والمسوح الاجتماعية التى تقوم بها مراكز البحوث والجامعات والهيئات الاجتماعية المختصة .

* أن تقوم الهيئات الاجتماعية الخدمية والتى تستطيع أن تقدم المشورة للتعريف بخدماتها بكافة الوسائل الاعلامية ، لتسهيل الحصول على خدماتها عند الاقتضاء .

* ان تكون مكاتب الضمان الاجتماعى أو الوحدات الاجتماعية التابعة لوزارة الشئون الاجتماعية مصادر للاستشارة والتوجيه والإحالة على الخدمات المتخصصة ، ويمكن أن تكون الاتحادات والجمعيات وسيلة لتحقيق التخصص فى الخدمات الاستشارية ، بأن تعمل على نشر هذه الخدمات وإنشائها فى الهيئات الاجتماعية الأهلية التطوعية التى يمكن ان تستوعبها .

- مع تعميق وترسيخ دور وزارة الشئون الاجتماعية فى هذه المجالات .

* تدريب العاملين فى مجال الخدمات الاستشارية بما يعمق من خبراتهم فى ميدان العمل ، ويعاونهم فى التوسع فى أداء الخدمة .

* العودة الى استعانة المحاكم ودوائر الأحوال الشخصية بمكاتب التوجيه والاستشارات الأسرية المعتمدة من وزارة الشئون الاجتماعية ، لفض المنازعات بالطرق الودية ، شأنها فى ذلك شأن الخبرات الأخرى التى تستعين بها المحاكم كالخبرة الهندسية والطبية وما إليها .

* أن يتم تعميم الفحص الطبى قبل الزواج مع جعله إجباريا .

الرعاية الاجتماعية للمعوقين

ان مشكلة المعوقين من المشكلات الهامة التى تواجه المجتمع ، إذ لا يخلو مجتمع من المجتمعات ، متقدمة كانت أم متخلفة ، من وجود بعض أفراد منه يواجهون الحياة وهم مصابون بنوع أو بآخر من أنواع الاعاقات الحسية أو النفسية . وقد تلحقهم هذه الاصابات عند ولادتهم أو

طفولتهم المبكرة أو فى أى مرحلة اخرى من مراحل العمر ، ويكون مصدرها بعض الأمراض أو حوادث معينة أو تكون نتيجة لعوامل وراثية . وقد تكون مشكلة الاعاقة مشكلة مركبة ، حيث يصاب بنوعين أو أكثر من الاعاقة مثل الكفيف الأصم أو الكفيف المتخلف عقليا .

وتختلف التقديرات عن حجم المشكلة لعدم توافر حصر دقيق للمعوقين ، فقد ورد فى تعداد سنة ١٩٧٦ ان عدد المعوقين يبلغ ثلاثة لكل الف من السكان . ولكن هذا التقدير يغفل بعض فئات المعوقين كضعاف البصر والشلل وحالات الدرن والجذام وحالات السرطان والقلب . لذا فإن العمل يجرى فى وزارة الشئون الاجتماعية على أساس أن حجم المعوقين فى مصر يمثل ١٠ ٪ من عدد السكان ، اى خمسة ملايين مواطن .

ومما لاشك فيه أن هذه الفئات تجد صعوبات شديدة فى التعليم والتدريب المهنى مما يستلزم ان تتوافر لها الرعاية الاجتماعية وخدمات التأهيل الاجتماعى ، فمن حقهم على الدولة أن تخفف عنهم وقع المشكلات والآلام التى يتعرضون لها ، والتقليل من الآثار النفسية والاجتماعية المترتبة عليها حتى يمكن تحويلهم الى منتجين يسهمون قدر الاستطاعة فى زيادة الدخل القومى .

ومن أجل تحقيق ذلك ، لابد من وضع برنامج شامل لرعاية المعوقين يقى المعوق من حدوث أيه اصابة ، وعلاجها ، وتخفيف آثارها فى حالة وقوعها . هذا الى جانب توفير فرص التعليم ، وفرص الحماية الطبية والرعاية البيئية والمنزلية . فالرعاية بأهدافها وأغراضها ومقوماتها ، تتناول المعوق كعضو فى المجتمع ، أعيق لظروف معينة ، فمن الواجب إعادته الى المجتمع من خلال التكيف النفسى والاجتماعى كى يصبح عضوا نافعا غير ناظر الى المجتمع نظرات تكتنفها المرارة والحسرة . وهذه الرعاية تتضافر فيها جهود الأسرة والمدرسة وهيئات التأهيل كى تؤتى ثمارها .

وتنشأ عن ظروف المعوقين مشكلات كثيرة ، فعالم المعوقين عبارة عن قطاع جزئى ينضوى تحت لواء البناء الاجتماعى العام الذى يعيش فيه فلابد له إذن من التكيف معه .

وهذا التكيف يتحقق من المساواة بين الأسوياء والمعوقين اجتماعيا وتعليميا ونفسيا وطبيا . فمن الناحية الاجتماعية ينبغى معرفة أن إعاقة الفرد هى فى نفس الوقت إعاقة لأسرته ، فيجب النظر الى الأسرة ككل من حيث مستوى تعليم وثقافة الوالدين ومدى الالتزام الموجود بين أفراد الأسرة ، ومن ناحية أخرى تنشأ بعض المشاكل مثل مشكلة الترويح عن النفس والاستمتاع بوقت الفراغ . فأغلب أنواع النشاط يتطلب طاقات خاصة وكذا اجهزة الترويح العامة لأنها معدة أساسا للأصحاء . ومثل مشكلة العمل فقد تؤدى الاعاقة الى ترك المعوق لعمله ، ومثل مشكلة الزمرة ، فقد يفقد المعوق صداقاته مع أقرانه .

ومن القضايا الأساسية فى مجال المعوقين ، مشكلة تأهيل المعوقين لإعادة تدريب المعوق على مهارات معينة تتناسب وقدراته الباقية .

وتأهيل المعوقين يقوم على برامج ، تقوم بها معاهد التأهيل من جهة ومعاهد التربية الخاصة التابعة لوزارة التعليم من جهة أخرى .

أما معاهد التأهيل فتشرف عليها وزارة الشئون الاجتماعية ، وتشتمل على : مكاتب تأهيل ومراكز تأهيل ومصانع خاصة لذوى العاهات ومصانع الأجهزة التعويضية ومؤسسات التثقيف الفكرى . والهدف من كل ذلك هو محاولة تأهيل المعوقين وإعدادهم للحياة العادية او القريبة منها .

أما عن الدور الذى تقوم به وزارة التعليم ، فإن إدارة التربية الخاصة بها تختص بالتخطيط لتعليم الطلبة المعوقين ، فهناك مدارس للمكفوفين وضعاف البصر (مدارس النور) . وهناك مدارس الصم والبكم (مدارس الأمل) وأخرى للمتخلفين عقليا (مدارس التربية الفكرية) ، وهناك أيضا مدارس داخل بعض المستشفيات تقوم بتعليم الطلبة المعوقين الذين هم تحت العلاج الطويل بهذه المستشفيات .

اما وزارة الصحة فتتلخص مسئولياتها فى توفير الخدمات

الصحيـــة : وقائية كانت أم علاجية ، لكافة المواطنين . وادارة الصحة المدرسية بها تقوم مسئولياتها عن تلاميذ المدارس بفحصهم طبيا بصفة دورية وتقدم للمعوقين منهم الخدمات الطبية والتأهيلية المناسبة .

ولوزارة القوى العاملة أيضا دور فى رعاية المعوقين وهذا الدور يتعلق بتشغيلهم بعد دراسة سوق العمل الخاص بهم .

اما وزارة الدفاع فتهتم برعاية وتأهيل من تسببت الحروب فى إعاقتهم وذلك من خلال مركز تاهيل القوات المسلحة ، وهو جهاز حكومى ومن خلال جمعية المحاربين القدماء وضحايا الحرب : وهى جمعيـــة أهلية .

كما تتحمل الجهود الشعبية عبئا كبيرا فى هذا المجال ، وتقوم بدور موازٍ للمجهودات الرسمية . فهناك صور شتى من البر والاحسان ، تتمثل فى الاوقاف الخيرية والوصايا والنذور ، وما الى ذلك من وجوه الخير ، تطوع بها الخيرون ، للأخذ بيد الضعيف . ومما لاشك فيه أن المجهودات الشعبية ساهمت فى شتى مجالات الرعاية الاجتماعية وقدمت خدمات جليلة . وقد حظيت فئة المكفوفين باهتمام كبير من جانب الجمعيات الأهلية التى قامت بدورها فى رعاية هذه الفئة ، وقامت بدورها – الى جانب ذلك – فى الدعوة الى الوقاية من أمراض العيون ، ووضع الأساس الذى بنت عليه مصر حملتها الحديثة فى مكافحة الأرماد . ولقد كان هذا سببا قويا فى تكوين رأى عام لرعاية هذه الفئة بل فى الاحساس الجماعى بضرورة رعاية أية فئة غيرها من المعوقين .

ومن هنا بدأت الجمعيات الخيرية فى الظهور – منذ أوائل القرن التاسع عشر حتى الآن – وقد بلغت عددا كبيرا فى مجال الرعايات المختلفة . وكان ذلك ارهاصا لصدور قانون الضمان الاجتماعى رقم ١١٦ لسنة ١٩٥٠ مشتملا على جزء خاص بالتأهيل كحق مقرر لكل من أصيب بعجز يمنعه عن مزاولة عمله . وفى سنة ١٩٥٢ تم انشاء أول مكتب تجريبى حكومى لرعاية وتوجيه ذوى العاهات وتيسير تدريبهم ومعاونتهم فى التشغيل ، إذ ان العامل المهم فى تشغيل ذوى العاهات هو التفهم العميق لحاجاتهم ونفسياتهم ومشكلاتهم .

واذا كان التأهيل ضروريا للمعوق للأخذ بيده نحو الحالة القريبة من السوية فإن الوقاية من العجز ضرورة ملحة لعدم تعرض الفرد الى مايدعو للإعاقة . ومن أنواع الوقاية فى هذا المجال : الفحص الطبى عند الزواج ، والوقاية ضد امراض الطفولة ، والاكتشاف المبكر للعجز ، والتدخل المبكر لخدمات التأهيل وما الى ذلك .

ويجدر التنويه الى أنه من المهم إعداد أخصائى التأهيل كى يمارس مهمته بنجاح .

ذلك ان عملية التأهيل تحتاج الى أعداد كبيرة ذات تخصصات مختلفة فى فروع التأهيل كالتدريب المهنى والاخصائيين النفسيين والتوجيه والإرشاد والجوانب الاجتماعية والطبية للتأهيل .

المعوقون من الأطفال فى مجال التعليم :

يواجه الأفرد المعوقون مشكلات وصعوبات فى التكيف مع البيئة التى يعيشون فيها ، بسبب عجز عضوى أو بسبب خصائص سلوكية قاصرة يتصفون بها بما يجعلهم يختلفون عن غيرهم ، مما يستلزم برامج خاصة بهم . فالطفل المعوق هو من لايقدر على اللعب ، أو التعليم أو العمل أو إنجاز مايمكن أن ينجزه غيره من الأطفال رفقاء سنه . فقدرته العامه قد يكون بها عجز ، وقد يكون العجز فى إحدى قدراته الخاصة فينخفض مستوى أدائه المتعلق بهذه القدرة عن مستوى أداء غيره من الأطفال الأسوياء الذين ينتمون الى نفس مرحلته العمرية .

ومن المهم أن نذكر أن هناك اتجاهين لرعاية الأطفال المعاقين :

أولهما : هو اتجاه البيئة الطبيعية ، الذى يطالب انصاره بأن تكون سبل الرعاية ضمن البرامج التربوية العادية ، دون أن يخصص لها برامج موازية فى نطاق التربية الخاصة . فهذا يؤهل للطفل غير العادى بأن يكون فى بيئة طبيعية . وهذا – فى رأيهم – ليس بدعة ، ولكنه

تعزيز للمحاولات الناجحة التى تبنتها كثير من المجتمعات فى مجال رعاية المعاقين منذ بداية هذا القرن . فوضع الأطفال غير العاديين مع رفقائهم العاديين فى الفصول النظامية بالمدارس العادية يجعلهم يعيشون فى بيئتهم الطبيعية ، وبذا ترتفع روحهم المعنوية من جهة ، ومن جهة أخرى يدعم تفاعلاتهم الاجتماعية مع أقرانهم عندما يقلدون سلوكهم السوى فى كل ما يصدر عنهم .

وثانيهما : هو اتجاه البيئة الخاصة ، الذى يعترض أنصاره على وضع الأطفال غير العاديين فى فصول نظامية بالمدرسة العادية ، فذلك خطر على الطفل غير العادى عندما يرى أنه يختلف عن غيره من رفقاء عمره العاديين فى مظهر السلوك الناتج عن عجز فى القدرة المتعلقة به مما يتسبب عنه ردود فعل سيكولوجية تنعكس فى تفاعله معهم . ويؤدى ذلك الى حقده عليهم وكرههم وفقدان الثقة فى امكان التفاعل معهم ، بل انه يطلق تجاههم كل ما يقدر عليه من الحيل الدفاعية ، وذلك عندما يشعر بأنهم يمتازون عنه فيما عجز هو فيه وذلك حماية لجوانب شخصيته الكلية من الانهيار هذا ، ولا يخلو الطفل غير العادى الذى يعيش فى بيئة طبيعية فى مدرسة عادية من معاناته الشديدة من مشكلات سوء توافقه السلوكى مع الرفقاء العاديين .

ولذا ، فان أنصار هذا الاتجاه يرون ضرورة وضع الأطفال المعوقين فى فصول خاصة بهم ، سواء كانت بين جدران المدرسة العادية أو فى نطاق مؤسسات تأهيلية مناسبة لمظاهر إعاقتهم ، حتى يسهل تعليمهم وارشادهم .

ويرى بعض الباحثين أنه لايمكن اتباع اتجاه محدد بشكل مطلق فى رعاية وإرشاد المعاقين ، فليس من الصواب أن يتجمد المرشد النفسى عند اتجاه معين يدعو اليه ويدافع عنه دون غيره . فقد يصلح أى اتجاه منهما فى ظروف توافقه ولا توافق سواه ، وقد يصلح اتجاه معين فى مرحلة عمرية معينة ولايصلح فى غيرها . فليس هناك ايجابية مطلقة أو سلبية مطلقة لأى من هذين الاتجاهين المذكورين . ولذا فمن الواجب اختيار الاتجاه المناسب الذى يتلاءم مع الأطفال المعوقين حسبما تقتضى الظروف العامة المحيطة بهم .

وعلى كل حال ، فانه من الواجب أن يوضع برنامج مفصل لكيفية رعاية الأطفال المعوقين من الناحية التعليمية ، ويشرف على وضعه علماء التربية المتخصصون بالاسترشاد بما يجرى فى الدول الأخرى وبما يتفق مع البيئة المصرية كى يتمخض عن الدراسة برنامج مميز فى خدمة الارشاد النفسى للتأهيل .

ونعرض فيما يلى بعض الاتجاهات التى ينبغى اتباعها فى هذا المجال :

– ينبغى ألا يقف الارشاد النفسى عن الطفل المعوق دون أن يمتد الى أسرته والا كان قاصرا فى تحقيق الأهداف الكلية .

– من الممكن تدريب الآباء والمدرسين على مناهج تمكنهم من مساعدة الأطفال المعوقين على تعديل سلوكياتهم .

– يراعى عند القيام بوضع الاستراتيجية الإرشادية للتأهيل المهنى للمعوقين ، التقويم المبدئى لخبرات المعوق السابقة ومدى استعداداتــــه الحالية .

– تحديد المستوى الأدائى للمهارات المختلفة عند المعوق لمعرفة نقاط الضعف الواجب تلافيها .

– مساعدة المعوق على مواجهة التحديات التى تنتظره فى سوق العمل ، وذلك بتدعيمه مهنيا ونفسيا .

– ينبغى على المرشد النفسى ان يكون على اتصال دائم بالخدمات المتاحة فى المجتمع والتى يمكن استخدامها فى إعادة تأهيل مسترشديه فى حالات اعاقتهم المتباينة .

– استخدام الطرق والأساليب الارشادية الفنية والمهنية المتخصصة التى تساعد المعوق على الاستقلال وتحمل المسئولية والسير فى الاتجاه السليم والمنافسة على الأداء الجيد .

التوصيات

وعلى ضوء ماسبق ، وما دار من مناقشات فى اجتماع المجلس ، يوصى بالآتى :

* توفير خدمات التأهيل لجميع المعوقين مهما كان سبب وطبيعة العائق لديهم ، وفى جميع الأعمار ، طالما كان من الممكن اعدادهم ، وكان لديهم امكانات تصلح لأداء واستعادة العمل المناسب .

* اتخاذ جميع التدابير الضرورية والعلمية لايجاد الخدمات بالتوجيه المهنى للمعوقين أو النهوض بالخدمات الموجودة ، كى تتفق وقدراتهم .

* تدريب المعوقين بقدر الامكان ، ليصبحوا قادرين على اداء عمل مريح يستعملون فيه قدراتهم المهنية أو مواهبهم ، بحيث يمكنهم الالتحاق بالعمل المناسب .

* ينبغى تدريب المعوقين مع القادرين ، وتحت نفس الظروف كلما أمكن ذلك وفى هذا ارتفاع لمعنوية المعوقين .

* تهيئة وسائل خاصة لتدريب المعوقين الذين لا يمكنهم التدريب مع الاسوياء بسبب طبيعة أو ظروف عجزهم .

* يجب ان يكون مستوى تقديم خدمات التأهيل المهنى مساويا لمستوى تقديم الخدمات العادية للتوجيه المهنى للتدريب والتشغيل .

* تنظيم خدمات التأهيل المهنى ، بحيث تشمل اتاحة الفرص للمعوقين لإعدادهم وإعادتهم للعمل لحسابهم الخاص فى جميع الأعمـــال .

* اتخاذ جميع التدابير اللازمة للاشراف التام على كل الهيئات الاهلية التى تقوم بتأهيل المعوقين ، ومدها بالعون .

* تدعيم وتشجيع البحوث لتقويم وتحسين خدمات التأهيل المهنى للمعوقين .

* خدمات التاهيل يجب تقديمها بالمجان .

* ينبغى اعطاء المعوقين أجورا عن العمل مساوية لاجور العمال العاديين فى مجال العمل المماثل .

* يجب توافر التعاون الوثيق والتناسق التام بين نشاط الهيئات التى تختص بالعلاج الطبى وبالتأهيل المهنى للمعوقين .

* يجب البدء فى التأهيل المهنى خلال العلاج الطبى للمعوق اذا سمح الطبيب بذلك .

* يجب العناية التامة بمكافحة الأمراض المعدية التى تمثل نسبة كبيرة من أسباب الاعاقة عند الأطفال .

* العمل على تهيئة الفرص الكاملة للمعوقين لأداء واستعادة العمل بما يتناسب مع طاقاتهم العملية ، وذلك بالتعاون الوثيق مع منظمات أصحاب الأعمال .

* قصر الاشتغال بأعمال معينة على المعوقين .

* اعطاء الأولوية للمصابين بعجز شديد فى الاشتغال بأعمال مناسبة لهم .

* تشجيع أصحاب الأعمـــال على تشغيل نسبة معينة من العاجـــزين .

* اتخاذ الترتيبات لتنظيم وتهيئة العمل للمعوقين الذين لايمكن إعدادهم للمنافسة للأعمال ، وذلك بانشاء مصانع ذات برامج ملائمة للمعوقين الذين لا يستطيعون الانتقال الى عملهم بانتظام لأسباب بدنية او نفسية او جغرافية .

* بحث تنظيم برامج خاصة برعاية المعوقين فى منازلهم لتهيئة أعمال مفيدة ومريحة لهم تحت اشراف طبى ومهنى .

* يجب ان تطبق على المعوقين الذين يعملـــون تحت ظـــــروف خاصه نفس القواعد الخاصة بالأجور وشــــروط العمل المطبقة على العمال عموما .

* عند التقدم للعمل ، يجب إحلال شهادة التأهيل محل اللياقة الصحية واعفاء المعوقين من الكشف الطبى .

* العمل على إصدار قانون ينص على عدم عقد قران أى من الزوجين الا بعد تقديم شهادة صحية .

* اعطاء الاولوية لمنتجات هيئات التأهيل فى شــــــــراء ما تحتاجـــه الجهات الرسمية .

* الاعفاء من الضرائب لجميع منتجات المعوقين وجميع المشروعات الخاصه بهم .

* تخصيص نسبة من الطوابق الأرضية فى المبانــــى الجديدة للمعوقين فى مبانى الشركات والمؤسسات العامة ووحدات الحكـــــم المحلى .

* اعفاء المعوق ومرافقه من أجور الانتقال داخل المدينة وجــــزء من أجرة السفر بين المدن والقرى ، مع تخصيص أماكـــن لهم فى مـــــرافق المواصلات المختلفة أو تخصيص وحـــــــدات بالكامــــــل على كل الخطــوط .

* إعداد شبابيك خاصة بالمعوقين فى البنوك والبريد والسكك الحديدية .

* اعفاء المعوق من ٥٠ ٪ على الأقل من قيمة تذاكر السينما والمسرح والمتاحف وتذاكر الطيران والبواخر .

* تخصيص يوم فى السنة يسمى يوم المعوقين توزع فيه جوائز تقديرية على المتازين منهم .

* ضرورة أن تكون هناك بحوث ودراسات تتناول حجم مشكلة المعوقين فى مجال الأعمال وفى مجال مشروعات التأهيل ومدى أثرها على الاعاقة ، وأن تكون هناك بحوث ودراسات تتبعية عن مزايا التدابير الوقائية فى الاجهزة المتخصصة واثرها فى الوقاية من الاعاقة ، وفى آثار الصناعة فى حجم المعوقين ، وكذا آثار حوادث الطرق فى زيـــــادة حجمهم .

* وجوب إصدار بطاقة هوية للمعوقين من هيئات التأهيل يبرزها المعوق للحصول على المساعدات والتيسيرات والميزات التى تتيح له الاندماج فى المجتمع .

* التاكيد على توصيات المجلس القومى للتعليم فى دورته الخامسة فى رعاية الموهوبين والمعوقين فى مراحل التعليم وخاصة :

– اتخاذ الوسائل الكفيلة للحفاظ على الطلاب فى مراكز التدريب وفى المدارس والمعاهد الفنية والمهنية مما قد يتعرضون له من حوادث ، مع تدريس مقرر فى علم النفس الصناعى ووسائل الاسعاف لهؤلاء الطلاب .

– اجراء دراسات ديموجرافية متأنية ومتعمقة فى حجم مشكلة المعوقين وأنواع الاعاقات ومدى اختلافها باختلاف البيئات والمستويات العمرية .

– الاستفادة من المسح الصحى الذى تزمع وزارة الصحة القيام به فى دراسة المعوقين والوصول منه الى توصيات تتعلق بالوقاية من الاعاقات وعلاجها .

– التوسع فى انشاء مدارس وفصول للتربية الخاصـــــة فى جميع المحافظات والتخطيط لشمولها الأنواع المختلفة من المعوقيـــن ليتلقوا فيها التعليم المناسب لهم ، وتوعية الآباء والأمهات بحاجة الأطفـــال المعوقين الى رعاية خاصة وتعليم خاص لا يتوفران فى مدارس الاسويـاء .

– دراسة تجربة الأزهر الشريف فى رعاية المعوقين وتعليمهم للاستفادة منها .

– العناية بإعداد المعلمين المتخصصين فى تربيـــــة المعوقين فى كليات التربية ودور المعلمين والمعلمات وتدريبهم أثناء الخدمة ومنح الحوافـــز المجزية التى تشجع الطلبة على الالتحاق بالأقسام التى تعدهم لهذه المهنة ، وعلى العمل فى هذا الميدان بعد تخرجهم والاستمــــرار فيه .

الضمان الاجتماعى

كان « الضمان الاجتماعى » بمعنى البحث عن الأمن فى كنف المجتمع فى مواجهة الحوادث والكوارث التى تواجه الانسان ، هو أحد المفاهيم الاساسية التى توصل اليها الانسان فى بحثه عن تنظيم العلاقة بين الفرد والمجتمع .

ولقد تطور الضمان الاجتماعى بتطور المجتمع وتقدمه حتى اصبح حقا مكتسبا تنادى به الهيئات الدولية ، كما تضمنت معظم الدساتير حق المواطنين فى الحصول على الضمان الاجتماعى كالتزام من المجتمع لكل من تعرض لظروف صحية واجتماعية واقتصادية تستوجب حصوله على هذا الحق .

الاسلام والضمان الاجتماعى :

وضع الاسلام أمثل نظام للتكافل والضمان الاجتماعى ، وأوجب على الأغنياء أن ينفقوا على الفقراء والمساكين والعاجزين عن الكسب . وآيات القرآن الكريم تبين أن الاسلام لا ينظر الى الانفاق على الفقراء والمحتاجين على انه احسان وتصدق بل على أنه حق للفقراء فى مال الأغنياء .

وقد جعل الاسلام الزكاة ركنا من أركانه وقرنها بالايمان بالله ، وبعد العصر النبوى قام أئمة المسلمين بشرح وتفصيل أسس ومبادئ الشريعة الاسلامية ومنها الضمان الاجتماعى ، وقد بينوا مستحقيه واصحاب الحقوق ، وحددوا من تجب عليهم نفقتهم وانصبة الزكاة .

مزايا الضمان الاجتماعى الاسلامى :

ينفرد الضمان الاجتماعى الاسلامى بما يأتى :

- يدعم البناء الاجتماعى رأسيا فهو يفرض حقوقا للأب على ابنه وللابن على ابيه وللزوجة على زوجها ، ثم يفتح بعد ذلك الباب للعطاء الاختيارى كالبر والاحسان .
- يدعم البناء الاجتماعى بالتكافل الاجتماعى للمجتمع ، فالحديث الشريف يقول : « لايؤمن بالله واليوم الآخر من بات شبعان وجاره جائع» ويقول « مازال جبريل يوصينى بالجار حتى ظننت أنه سيورثه » .
- يربط الفرد بالدولة والمجتمع كما يربط الفرد بالفرد برباط من المودة والحب والوفاء فتنطلق طاقات المجتمع كلها نحو التقدم والرقى .

نظام الوقف فى الاسلام :

كان لنظام الوقف فى الاسلام أعظم الأثر فى تحقيق مجتمع التكافل والتضامن الاجتماعى ، وكان المسلمون يوقفون أموالهم على كل ما يعود على الناس بالنفع العام كحفر الآبار وتعمير الطرق وادارة المارستانات وانشاء وادارة ملاجئ الأيتام والعميان . كما كان البعض يوقف امواله على رعاية الحيوان وخصوصا الخيل .

وبفضل نظام الوقف الخيرى ، أمكن اقامة المشروعات الاجتماعية الكبرى ، فضلا عن المشروعات العلمية والثقافية التى كان لها أكبر الأثر فى النهوض بالمجتمع الاسلامى .

وفى مصر كان لوزارة الأوقاف دور كبير فى مجالات البر والاحسان والتكافل الاجتماعى قبل انشاء وزارة الشئون الاجتماعية سنة ١٩٣٩ .

كما استفادت الجمعيات الخيرية الكبرى بنظام الوقف وبتبرعات المسلمين لتحقيق أهدافها ، ونخص بالذكر الأوقاف الخاصة بالجمعيات الخيرية الاسلامية ، والمواساة ، والعروة الوثقى ، وغيرها من الجمعيات التى كان لها دور كبير فى مجالات البر والاحسان واقامة المؤسسات الاجتماعية الكبرى . وعلى سبيل المثال لا الحصر اقامت الجمعيات الاسلامية - بفضل ما أوقف عليها من أموال - المشروعات الآتية :

- مستشفى الجمعية الخيرية الاسلامية .
- العديد من المدارس فى مراحل التعليم المختلفة .
- المستوصف الخيرى الشامل بالخليفة .

– مؤسسة المسنين وهى أول مؤسسة لرعاية المسنين أنشئت فى مصر بحى الخليفة .

ولا جدال فى ان هذه النظم الاسلامية تؤدى دورها فى مجال الرعاية الاجتماعية المختلفة لتحقيق التكافل والضمان الاجتماعى للمواطنين . فما زالت وزارة الأوقاف تؤدى دورها الاجتماعى فى هذا الشأن وتمثل الجانب الحكومى من هذا الدور ، أما الجانب الأهلى فتتولاه آلاف الجمعيات الدينية القوية والتى تجمع الزكاة من المواطنين ، كما تجمع التبرعات والهبات ، واستطاعت أن تقيم المشروعات الاجتماعية وفى مقدمتها انشاء آلاف من المساجد الجامعة التى لا يقتصر دورها على العبادة بل يمتد الى تقديم أوجه الرعاية الاجتماعية بانشاء مؤسسات لرعاية الطفولة والأمومة والشيخوخة وانشاء المستشفيات والمستوصفات ودور العلم وغيرها .

الدستور والضمان الاجتماعى :

يستند الضمان الاجتماعى فى مصر الى أحكام الدستور ، ومن أهم أحكامه الخاصة بالضمان الاجتماعى ما يأتى :

(مادة ٧) :

يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعى .

(مادة ١٠) :

تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة وترعى النشء والشباب وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم .

(مادة ١٧) :

تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعى والصحى ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعا ، وذلك وفقا للقانون .

ويتضح من أحكام الدستور السابقة ، حرص المشرع على تأكيد التضامن والتكافل الاجتماعى وتكافؤ الفرص ، وتقديم الخدمات الاجتماعية والتأمين الاجتماعى والمعاشات والمساعدات للمواطنين ، وذلك وفقا للقانون . والمقصود بذلك : القانون الخاص بالضمان الاجتماعى وغيره من القوانين الاجتماعية الأخرى .

الضمان الاجتماعى على المستوى الدولى :

صدر عن الأمم المتحدة عام ١٩٤٨ « الاعلان العالمى لحقوق الانسان » والذى نص فى المادة الخامسة والعشرين منه على أن :

– لكل شخص الحق فى مستوى من المعيشة كاف للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولاسرته ويتضمن التغذية والملبس والمسكن والعناية الطبية ، وكذلك الخدمات الاجتماعية اللازمة ، وله الحق فى تأمين معيشته فى حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة ، وغير ذلك من فقدان وسائل العيش نتيجة لظروف خارجة عن ارادته .

– للأمومة والطفولة الحق فى مساعدة ورعاية خاصتين وينعم كل الأطفال بنفس الحماية الاجتماعية ، سواء كانت ولادتهم ناتجة عن رباط شرعى ام بطريقة غير شرعية .

القوانين المنظمة للضمان الاجتماعى :

القانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٥٠ :

استند قانون الضمان الاجتماعى الأول الى مجموعة من الأبحاث والدراسات تم اجراؤها ، لكى يكون المشرع على بينة بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية لسكان الريف والحضر بصفة عامة ، وكل ما ينتظر سريان هذا القانون على حالاتهم ، ولكى يتم تقدير تكاليف المشروع تقديرا دقيقا فى ضوء الحقائق الواقعة ، ولذا كان للجانب الاحصائى أهمية كبرى منذ بداية المشروع ، فوضعت القواعد السليمة لجميع البيانات اللازمة . وقد ساهم فى وضع أسس وقواعد البيانات الاحصائية خبيران عالميان فى هذا الشأن .

وقد شملت الدراسة الاولى ٤١ قرية من قرى مصر ، كما شملت مدينتى القاهرة والاسكندرية وثلاثا من عواصم المحافظات هى المنصورة والفيوم وسوهاج ، وهذه الدراسة تعد أول دراسة من نوعها فى مصر من حيث كبر العينة ، وتنوع البيانات خصوصا فى تقديرات الدخول التى لم يجز عنها اى بحث احصائى سابق .

وقد شملت البحث مرحلتين : الأولى وشملت ١٥٦٤٣ أسرة بلغ عدد أفرادها ٧٢٤٢٤ ، والثانية شملت ١٧٥٥٩ أسرة بلغ عدد أفرادها ٨٥٥١٩ فردا ، وقد روعى أن تكون القرى من بين القرى التى تخدمها المراكز الاجتماعية التابعة لوزارة الشئون الاجتماعية للاستفادة من تجارب الاخصائيين الاجتماعيين فى تلك المراكز ودرايتهم بأحوال المعيشة فى الوسط الذى يعملون به .

كما تم اجراء دراسات مفصلة لتكاليف الحياة الضرورية توضح ما يحتاج اليه الفرد ليعيش فى اقل مستوى يمكن ان يعيش آدمى فيه . وقد شملت تلك الدراسة تكاليف المأكل والملبس والمسكن ، وما يضاف الى ذلك من مفردات منوعة لتكاليف الاضاءة ونفقات العلاج والتعليم .

ومن اهم نتائج الدراسة والبحث ما يأتى :

أولا : اعتبار كل أسرة يقل دخلها السنوى عن ٢٥ جنيها فى الريف ، و٦٠ جنيها فى المدن ضمن نطاق الفقر .

ثانيا : ان جملة المعاشات السنوية التقديرية ٤,٥ مليون من الجنيهات تستحق لعدد ٤٢٥١٧٥ اسرة بحسب تعداد عام ١٩٤٧ .

ثالثا : يضاف الى هذه التقديرات ما يقرب من ١٢٠ الف جنيه لموازنة الزيادة فى عدد السكان من سنة ١٩٤٧ الى سنة ١٩٥٠ .

رابعا : ان فئات المعاشات المقدرة لا تكفى لسد حاجات الانسان الضرورية مراعاة لعدم ارهاق ميزانية الدولة ، مع ضرورة تعديل فئات المعاشات وفقا لما يطرأ على مستوى الأسعار من تغييرات .

وليس من شك فى أن قانون الضمان الاجتماعى المثالى ينبغى له أن يكفل لكل فئة من فئات المجتمع احتياجاتها الضرورية ، وأن يشمل جميع فئات المجتمع المحتاجة ، الا ان المشرع رأى انه من العسير التوسع فى اطلاق حق المعاش لكل الفئات المستحقة ، ولذلك رؤى فى بادئ الأمر - وحيث لم يسبق تطبيق مثل هذا القانون من قبل - أن ينحصر الحق فى المعاش فى الفئات الأربع الرئيسية الأولى وهى : الأيتام ، والأرامل ذوات الأولاد ، والشيخوخة ، والعجز الكلى ، باعتبار هذه الفئات أولى الفئات بتقرير المعاش .

المساعدات الاجتماعية :

لم يغفل المشرع حاجة الفئات الأخرى للمساعدات الاجتماعية ، ولذلك نظم تقرير المساعدات الاجتماعية وتوسع فيها وجعلها جزءا من مشروع الضمان الاجتماعى .

والفرق بين المعاش والمساعدة هو أن المساعدة مقررة لأكثر الفئات حاجة ، وقد حصرها فى الفئات الأربع السابق التنويه عنها ، وان المعاش يعتبر حقا مكتسبا للمواطن ، تلتزم به الدولة - اما المساعدات فتصرف فى ضوء ما تقرره الدولة من اعتمادات مالية سنوية .

وقد أثار تقدير فئات المعاش نقدا شديدا بسبب انخفاض قيمة المعاشات المقررة لهذه الفئات أو عدم كفايتها لمواجهة ضروريات المعيشة الأساسية للمحتاجين .

ولكنه رغم هذه الانتقادات المتعلقة بانخفاض فئات المعاشات والمساعدات وانها شملت أربع فئات فقط وتركت باقى الفئات المستحقة لنظام المساعدات الاجتماعية ، وهى مساعدات موقوتة - فقد استصدرت وزارة الشئون الاجتماعية مرسوما بقانون (رقم ١٧٢ لسنة ١٩٥٢) يقضى باضافة مادة جديدة لقانون الضمان الاجتماعى تحت رقم ٣ مكرر ، نصها كما يأتى :

« لا يستحق المعاش المنصوص عليه فى المادة السابقة الا فى حدود مايدرج لذلك فى الميزانية ، وتكون الأولوية فى الاستحقاق وفق للقواعد التى يصدر بها قرار من وزير الشئون الاجتماعية » .

وكان من المأمول وقت صدور هذا المرسوم بقانون ، أن تتمكن وزارة المالية من تدبير المال اللازم لصرف المعاشات المستحقة جميعها فيلغى عندئذ المرسوم بالقانون المشار اليه ، ويكون هذا الاجراء بمثابة رد اعتبار لمشروع الضمان الاجتماعى .

وبهذا المرسوم فقد القانون أهم ما استحدثه من حق المواطن فى الحصول على معاش طبقا للقانون دون النظر الى الاعتمادات المالية المدرجة فى هذا الشأن .

القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٦٤ بشأن الضمان الاجتماعى :

كان الهدف من الغاء القانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٥٠ بالقانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٦٤ كما جاء بمذكرته الايضاحية - هو أن المجتمع قد تغيرت ملامحه وقسماته تغييرا أصيلا وعميقا لصالح الطبقات الكادحة ، وأن عليه أن يرعى هذه الفئات وهى الطفولة والكهولة والعجز .

ونظرا لأن قانون الضمان الاجتماعى الصادر سنة ١٩٥٠ أسفرت التجربة العملية عن بعض نواحى القصور فيه .

لذلك كان ضروريا أن يصدر تشريع جديد يعيد تنظيم الضمان الاجتماعى على ضوء ما سبق من دواع ومبررات .

ولما كانت مشكلة تأهيل العاجزين تقوم أصلا على رعاية اجتماعية

طبية ونفسية ومهنية للعاجز ولأسرته ، لذلك رؤى أن يعالج موضوع تأهيل العاجزين ضمن مشروع هذا القانون .

وأهم ماورد فى القانون الجديد ما يأتى : شمول مدلول الأسرة حيث عرف المشرع الأسرة بانها « مجموعة مكونة من زوج وزوجة وأولاد أو بعض افراد هذه المجموعة اذا كانوا فى معيشة واحدة ولو تباعدت محال اقامتهم » .

وقد حددت المادة (٤) أصحاب الحق فى المعاش بالأيتام والأرامل ذوات الأولاد ، والمطلقات ذوات الأولاد المتوفى مطلقهن ، والأشخاص العاجزين عن العمل عجزا كليا ، والذين بلغوا سن الشيخوخة .

ونصت المادة ٢٣ من القانون على انشاء صندوق مركزى للمساعدات الاجتماعية بوزارة الشئون الاجتماعية وحددت موارده ، وأنابت وزيرة الشئون الاجتماعية فى وضع قواعد ادارة الصندوق ، وبيان كيفية التصرف فى أمواله . والغرض من هذا الصندوق هو تغذية الصناديق التى تنشأ بالمحافظات بالتطبيق للمادة (٢٤) .

وأوصت المادة (٢٤) بانشاء صندوق محلى لكل محافظة للمساعدات الاجتماعية وحددت موارده وذلك تمشيا مع نظام الادارة المحلية .

ونصت المادة (٣٢) على أن تقوم وزارة الشئون الاجتماعية بانشاء الهيئات والمعاهد اللازمة لتوفير خدمات التأهيل المهنى ، كما أناطت بلجنة تشكل بقرار من وزير الشئون الاجتماعية فحص طلبات قبول العاجزين واصدار قرار نهائى فيها ، وطبيعى الا يخل هذا بأحكام قانون العمل وقانون التأمينات الاجتماعية وقانون التأمين الصحى .

وباستعراض أحكام هذا القانون نجد انه لم يأت بجديد يستحق الذكر ، فالمعاشات والمساعدات منخفضة القيمة بحيث انها لا تحقق الهدف من صرفها ولاتعطى الا القدر اليسير من تكاليف المعيشة المتزايدة فى الارتفاع .

القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٧ :

ولا يزال سارى المفعول حتى الآن وسوى بين قيمة المعاش فى القرى والمدن ورفع الحد الأدنى للمعاش الى ١٥٠ قرشا للفرد الواحد والى ٦٠٠ قرش للاسرة التى تتكون من خمسة أفراد فأكثر . وهى مبالغ غاية فى الضآلة ولا تحقق الاهداف الاجتماعية والاقتصادية المستهدفة من القانون الجديد .

القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٨٠ :

وقد قرر القانون منح علاوة لاصحاب المعاشات قيمتها ٢٥ ٪ من قيمة المعاش المستحق وبحد أدنى ٥٠ قرشا شهريا .

معدلات الزيادة فى قيمة المعاشات والمساعدات منذ عام ١٩٥٠ وحتى صدور آخر قانون :

اتضح من البحث أن هذه الزيادة خلال مدة ٣٧ عاما تتفاوت بالنسبة للفرد الواحد دون خصم الدخل من ١١٠ قروش الى ١٨٨ قرشا شهريا للأسرة ، وبالنسبة للأسرة التى تتكون من ٥ أفراد فأكثر يكون المعاش من ٢٦٠ الى ٧٥٠ قرشا شهريا كحد أقصى .

وهذه الزيادات لا تواجه الزيادات فى تكاليف المعيشة ، وزيادة الأعباء وتعددها ، مما يجعل العائد الاجتماعى والاقتصادى لصرف هذه المعاشات والمساعدات للأسرة قليل القيمة بدرجة كبيرة ، الأمر الذى جعل الأسر الفقيرة والعاجزة عن الكسب تلجأ الى سلوك طرق ووسائل مختلفة لسد الفجوة الكبيرة بين قيمة المعاش ونفقات المعيشة ، ولا جدال فى أن الكثير من هذه الطرق غير سوية وتعرض الأسر أو بعض أفرادها للانحراف .

ويزداد الأمر صعوبة هذه الأيام حيث رفعت الدولة الدعم عن بعض السلع مما يزيد من المشكلات الاجتماعية والاقتصادية لقطاع كبير من الأسر ويضعها فى دائرة الفقر والحاجة .

ويسرى هذا القول تماما على المساعدات الاجتماعية رغم زيادتها بموجب القرارات الوزارية الصادرة فى الثمانينات ، الا أنه يلاحظ أن ما كان يهدف اليه المشرع من تجميد المساعدات الاجتماعية وصرفها دفعة واحدة لمدة سنة لاستغلالها فى مشروع يحقق دخلا يساعد الأسر على كسب قوتها والاعتماد على نفسها – يتعذر لارتفاع تكلفة المشروعات وعدم فاعلية تجميد المساعدة وصرفها دفعة واحدة فى سد نفقات أى مشروع صغير بأسلوب اقتصادى سليم .

تطور الاعتمادات المدرجة فى ميزانية وزارة الشئون الاجتماعية والمخصصة للضمان الاجتماعى وعدد الأسر المستفيدة :

كانت الاعتمادات المالية المدرجة فى موازنة الشئون الاجتماعية سنة ١٩٧٦ حوالى ٨ ملايين جنيه ، وظل هذا المبلغ فى زيادة مستمرة حتى

بلغ عام ١٩٨١/٨٠ حوالى ٣٦ مليون جنيه بزيادة تبلغ نحو ٤٥٠ ٪ تقريبا ، ثم انخفض الاعتماد فى العام التالى الى ١٥,٥ مليون جنيه حتى وصل فى عام ١٩٨٦/٨٥ الى حوالى ٩ ملايين جنيه .

ويرجع ذلك الى صدور قانون التامينات الاجتماعية وسريان فئة معاش السادات الى بعض مستحقى الضمان الاجتماعى دون اشتراط سداد أقساط تأمينية عن مدد سابقة ، الأمر الذى أدى الى تخفيض اعتمادات الضمان الاجتماعى بدرجة كبيرة لتغطية معاش السادات ، ورغم خفض هذه الاعتمادات فانه يلاحظ ظاهرة غير عادية ، حيث انه فى عام ١٩٨١/٨٠ بلغت الاعتمادات المدرجة ٣٦ مليون جنيه ، خفضت الى ١٥,٥ مليون جنيه ورغم ذلك فان ما تم صرفه من هذه الاعتمادات بلغ ١٠ ملايين جنيه فقط .

كما استمر الانخفاض فى المنصرف عام ١٩٨٦/٨٥ الى مبلغ ٧,١ مليون جنيه ونفس الوضع بالنسبة لعدد الأسر حيث كانت عام ١٩٧٦ حوالى ٣٠٠ أسرة مستحقة ، زادت الى ٧٣٠ الف أسرة ثم انخفضت عند تطبيق معاش السادات الى ٣٣٤ ألف أسرة وهبطت عام ١٩٨٥/٨٤ الى ٣٣١ ألف أسرة .

ولا حل لهذا الوضع الا فى اعادة النظر فى قانون الضمان الاجتماعى واصدار قانون جديد يواجه التطورات التى جدت فى المجتمع المصرى ، وعلى الأخص فى العقدين الأخيرين ، كما يواجه التغيرات الاقتصادية من انفتاح اقتصادى ودعم للمشروعات الاقتصادية الاستثمارية ، الأمر الذى رفع من معدلات التضخم وارتفاع الأسعار بدرجة كبيرة تعجز فئات الضمان الاجتماعى الحالية عن تحملها .

كما انه فى سياسة الدولة من رفع الدعم عن بعض السلع ما يستوجب اعادة النظر فى هذا القانون على وجه السرعه ، وبذا نكون قد أكرمنا أصحاب الحقوق من مستحقى الضمان الاجتماعى وحفظنا لهم حقوقهم الانسانية طبقا للمواثيق الدولية والدستور المصرى .

التوصيات

وعلى ضوء ما سبق ، وما دار من مناقشات فى اجتماع المجلس ، يوصى بالآتى :

* ان تتضافر الجهات المعنية وخاصة قطاع الشئون الاجتماعية على إعداد البحوث والدراسات الخاصة بمستحقى الضمان الاجتماعى ، مع تحديد العائد الاجتماعى والاقتصادى لصرف المعاشات والمساعدات الاجتماعية ، والنتائج والدلالات والتوصيات التى ترفع مستوى المستحقين تحقيقا لمبدأ « الكفاية والعدل » وما تنادى به المواثيق الدولية والدستور المصرى وذلك بدراسة تحديد الحد الأدنى لمستوى معيشة المواطن المصرى لكى يعيش بصورة انسانية .

وأن تهدف هذه الدراسات فى النهاية الى ماياتى من توصيات :

– تعديل الفئات المالية المقررة فى قانون الضمان الاجتماعى .

– أن يكون تقرير المعاش حقا مكتسبا للمواطن المصرى ، كما كان فى قانون الضمان الاجتماعى الأول الصادر سنة ١٩٥٠ .

– زيادة المساعدات الخاصة بالنكبات الفردية والعامة حتى نحقق التعويض المادى والنفسى للمصابين ، ونحقق مبدأ تكافل المجتمع وترابطه ، حيث إن المساعدات الحالية لا تغطى سوى جزء من الخسائر المادية وبشروط صعبة .

– رفع الحد الأدنى للمعاش المقرر للأسرة حيث انه طبقا للقانون الحالى لا يقل المعاش عن جنيه ونصف شهريا ، ويضاف اليه نصف جنيه علاوة اجتماعية بالقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٨٠ .

– زيادة المساعدات الاجتماعية المجمدة والتى تصرف دفعة واحدة والتى تستغل فى مشروعات اجتماعية واقتصادية ترفع من مستوى الاسرة بحيث تغطى التكاليف الأساسية للمشروع خصوصا بعد الارتفاع الشديد فى تكاليف هذه المشروعات .

* التوسع فى مظلة التأمينات الاجتماعية حتى تغطى قطاعا كبيرا من المجتمع ، وفى ذلك ما يخفض العبء على قانون الضمان الاجتماعى ويقلل من الاعتمادات المالية المخصصة له .

* زيادة كفاءة وفاعلية تدريب المعوقين وتأهيلهم حتى يعيشوا حياة طبيعية كريمة ، ولحين تحقيق ذلك يجب دعمهم ماليا واجتماعيا من خلال قانون الضمان الاجتماعى ومساعدة الجمعيات الأهلية .

* اعداد برامج مكثفة لرعاية الأسر والطفولة وتوفير الاعتمادات المالية الكافية لتحقيق ذلك باعتبار الاستثمار فى هذه البرامج له أولوية خاصة وذلك بجانب ما تقدمه الجمعيات والهيئات الأهلية من خدمات ، على أن تعطى أولوية لمستحقى الضمان الاجتماعى فى الاستفادة من هذه البرامج .

القســم الرابــع :

الإدارة المحليــة

التخــــطيط للتنـــمية الإقلـــيمية

عاشت مصر تاريخها الطويل على محور وادى النيل من اسوان الى القاهرة ومثلث الدلتا فى مساحة لا تتعدى ٤ ٪ من جملة مساحة الحيز المكانى لمصر البالغ اكثر من مليون كم ٢ .

وفى هذه الحقبة الطويلة من الزمن شهدت البلاد امتدادا عمرانيا وزيادة سكانية قفزت من حوالى ٦ مليون نسمة فى اول تعداد عام ١٨٨٢ الى حوالى ٤٢ مليون نسمة فى بداية ١٩٨٠ .

وقد ادى استمرار تركز سكان مصر فى المساحة المأهولة بالوادى والدلتا وتركيز جهود التنمية خلال حقبة الستينات والسبعينات فى كل من القاهرة والاسكندرية الى اندفاع تيار من الهجرة الداخلية من المحافظات الزراعية الريفية الى هذين المركزين الحضريين ، وترتب على هذا التيار المستمر العديد من مشاكل الاسكان والمواصلات والكثافة السكانية العالية .

يضاف الى ذلك ان الحدود الادارية للمحافظات - كوحدات ادارية - لا تمثل اقاليم متكاملة ذات هياكل اقتصادية تمكنها من القيام بعمليات الانماء الاقتصادى والاجتماعى ، ولذلك صدر القرار الجمهورى رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ بتقسيم جمهورية مصر العربية الى ثمانية اقاليم اقتصادية ونص على انشاء لجنة عليا للتخطيط الاقليمى وانشاء هيئة للتخطيط الاقليمى بكل اقليم .

وجاء قانون الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فأكد اهمية تقسيم الجمهور الى اقاليم وأهمية التخطيط للتنمية الاقليمية .

ويمكن الاستفادة من هذا التقسيم فى النواحى الآتية :

- الاهتمام بالبعد المكانى لعملية التنمية .
- ترشيد استخدام الموارد الطبيعية والبشرية المتاحة فى اكثر من محافظة ادارية .
- تكامل العلاقة بين الاجهزة المتعددة التى تقوم بعملية التنمية والاستفادة من وفورات الحجم الكبير .
- تكامل الاهداف القومية والاقليمية لزيادة العائد على جمهور التنمية وعدالة توزيع ثمار ذلك المجهود على السكان الإقليميين .
- تحقيق حد ادنى من النشاط الاقتصادى والاجتماعى فى المناطق غير المستغلة من الحيز المكانى وايجاد انشطة اخرى غير الزراعة فى الاقاليم الزراعية الريفية الاقل تقدما .
- النهوض بالمجتمعات المحلية الريفية والحضرية معا كأسلوب متكامل للتنمية الاقليمية الشاملة .

ولتحقيق اهداف التنمية الاقليمية ووضع قرار التقسيم موضع التنفيذ ، فانه يلزم اتباع اسلوب التخطيط الاقليمى على المستوى القومى كما نص على ذلك صراحة قانون الخطة العامة للدولة .

اهداف التخطيط :

يهدف التخطيط القومى الى تنمية المجتمع عن طريق وضع المؤشرات بطريقة رشيدة بدلا من ترك عملية التنمية للتلقائية والعفوية ، وفى هذه الحالة فان التخطيط يعتبر الوسيلة لاخضاع القوانين الاقتصادية وتوجيهها لصالح عملية التنمية الاقتصادية فى المجتمع .

ويجب ان يكون التخطيط واقعيا وليس مجرد عملية توجيه ادارى وتنسيق لمختلف الانشطة فى المجتمع .

وهناك مشكلتان قد يواجهها التخطيط ، المشكلة الاولى وهى مجال هذا التخطيط من ناحية تحديد الانشطة التى يقوم بالتخطيط لها ، والمشكلة الثانية هى الطرق الى يمكن أن تنفذ بها الخطة .

وبالنسبة للمشكلة الاولى فان عملية التخطيط الذى يرتبط بالواقعية لا تتطلب الدخول فى كل تفصيلات الحياة حيث ان الدخول فى كل التفصيلات يؤدى فى النهاية الى الاقلال من فائدة العملية التخطيطية والى المركزية الشديدة فى ادارة الاقتصاد القومى ، والتى تؤدى الى تدخل المخطط فى الحركة اليومية للبشر ، الأمر الذى يتطلب استخدام المقاييس والمعايير الادارية التى تختلف عن المعايير التخطيطية وهذه التفصيلات تضع المخطط فى متاهات متعددة قد تخرجه عن اهداف عملية التنمية المستهدفة اصلا .

من اجل ذلك فان خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية يجب ان تدور حول محورين :

المحور الاول : توزيع الدخل بين الاستهلاك والتراكم الرأسمالى .

المحور الثانى : توزيع الاستثمارات بين مختلف القطاعات الاقتصادية .

ويفيد استخدام هذين المحورين فى ان الاول يحدد معدل التنمية والثانى يحدد اتجاهات التنمية ، وبهذين المحورين يمكن خلق مؤشرات تقود عملية التنمية داخل المجتمع ، وبجانب تحديد معدلات النمو وتحديد اتجاهات التنمية فان التخطيط الاقتصادى يهتم ايضا بالتنسيق بين مختلف فروع النشاط الاقتصادى ، مثل :

– التنسيق بين النواحى المالية والنواحى المادية للخطة مثل التوازن بين القوى الشرائية لدى الافراد والسلع الاستهلاكية المتاحة للاستهلاك .

– وضع اسس تنفيذ الخطة والتى قد تكون فى شكل :

× اوامر ادارية .

× تخصيص الموارد الاقتصادية (توزيع الاستثمارات بين القطاعات المختلفة) .

واستخدام الوسائل الادارية يجب ان يكون محدودا ، اما الاساليب الاقتصادية فهى بطبيعة الحال اكثر كفاءة الا ان هذا لا يقلل من شأن الاساليب الادارية وبالذات فى اوقات الازمات او فى الحالات التى قد لا يصلح فيها استخدام الاساليب الاقتصادية . فالقرارات الاساسية للخطة – فيما يتعلق بتوزيع الدخل بين التراكم الرأسمالى والاستهلاك وفيما يتعلق بالمؤشرات الرئيسية للاستثمار – هى احد اشكال السياسة التى تقع وسائل تحقيقها ، فى بعض جزئياتها ، فى نطاق الاساليب الادارية . وتعد الضرائب من الوسائل الاقتصادية ، الا ان تنفيذها يدخل فى اطار الاساليب الادارية .

على انه يجب مراعاة التوازن بين التدخل بالاساليب الادارية والتدخل بالاساليب الاقتصادية ، اذ ان التمادى فى استخدام الاساليب الادارية هو احد اسباب البيروقراطية الادارية ، بل قد يكون احد معوقات الخطة كما ان التمادى فى استخدام الوسائل الاقتصادية قد يخلق فرصا او ثغرات لسيطرة التلقائية على عملية التخطيط التى يجب ان تعتمد على حسابات صحيحة ودقيقة تقوم على حساب التكلفة والعائد وبالتالى لابد من وجود جهاز تسعير دقيق يأخذ فى حسبانه قانون العرض والطلب مع اخضاعه لظروف المجتمع .

اهمية الاخذ بالتخطيط الاقليمى :

يمثل التخطيط الاقليمى فى الوقت الحاضر ركنا بارزا فى سياسات دول العالم على اختلاف درجات تقدمها ومعتقداتها الإيديولوجية . ويرجع السبب فى ذلك الى اتفاق كافة المذاهب الإيديولوجية على اهمية النزول الى الاقاليم والمحليات لرفع مستويات السكان ورفع الكفاية الانتاجية وتعميق الديمقراطية عن طريق المشاركة الشعبية فى الاقاليم ، وعلى مستوى الدولة بصفة عامة .

ويهتم التخطيط الاقليمى اساسا بمعالجة تنظيمات الحيز المتاح (مساحة الدولة) الذى يمثل احد مواردها الاساسية ، ويتطلب هذا بالضرورة التعرض لعدد كبير من المفاهيم المركبة التى تناقش اساسيات

هذا التنظيم مثل : مشاكل الهجرة الداخلية ، والموارد المتاحة ، ودور المدن والتحضر عموما فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وعمليات التجارة الداخلية والخارجية ، وتخصيص الاستثمارات .

ونظرا لان هذه المفاهيم تطبق فى الحياة العملية اليومية فان التخطيط الاقليمى يتعرض ايضا للعوامل السياسية والقواعد المنظمة للسلطات فى الدولة ، كما يتعرض للاوضاع القانونية السائدة فى المجتمـــع .

ويساهم استخدام اسلوب التخطيط الاقليمى بصورة فعالة فى رفع كفاءة الاقتصاد القومى ، اذ يهدف التخطيط الاقليمى كنظام الى ترشيد استخدام الموارد القومية ، فكلما ازداد التنظيم الحيزى الرشيد امكن تحقيق أهداف التنمية القطاعية بصورة اكثر كفاءة وفاعلية . وكلما ازداد التنظيم الحيزى للمجتمع امكن تحقيق ما يأتى :

- اتساق اتجاهات التنمية مع اهدافها لكل وحدة اقليمية ولكل المجتمع .

- التناسق بين القطاعات الانتاجية الخدمية بين مختلف الاقاليم .

- تضييق الهوة فى الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الاقاليم .

ويحقق الاخذ باسلوب التخطيط الاقليمى النتائج الآتية :

- استغلال الطاقات الكامنة او المتاحة غير المستغلة بايجاد نوع من التنمية فى مناطق محرومة مما ينشئ قوى نمو وفرص عمل جديدة لكفاءة اعلى ، ومن ثم زيادة القوى الشرائية ، الامر الذى يترتب عليه ايجاد درجة من النمو فى السوق الداخلى للمجتمع بصفة عامة .

- سيؤدى النزول بالخطة الى الوحدات المكانية الى ايجاد نظام من المعلومات والبيانات يساعد على تطوير عملية التخطيط .

- استغلال الكفاءات المختلفة واستيعاب عمليات التنمية على المستوى الحيزى يساعد على ايجاد تنوع فى الانتاج .

- سيؤدى نزول التخطيط من المستوى المركزى الى المستويات الاقليمية إلى نشوء فكر جديد يعمل على دفع وايجاد الكوادر اللازمة لعملية التخطيط .

- عندما تكون القرارات نابعة من المستويات المحلية تكون هناك مشاركة شعبية فى اتخاذ القرارات .

العلاقات بين التخطيط القومى والتخطيط الاقليمى :

ليس التخطيط الاقليمى بديلا للتخطيط القومى بل هو جزء منه وترجع اهمية التخطيط الاقليمى ودوره فى عملية التنمية الى ضرورة اعتماد التخطيط القومى على هذا الدور حتى تكون متوازنة من الناحية المادية من حيث الزمان والمكان .

وبالنسبة لاهداف التخطيط القومى فانها تشمل : تحسين ورفع مستوى المعيشة للسكان والاشباع الافضل للاحتياجات المادية ، والاشباع الافضل لاحتياجات السكان من الخدمات المختلفة .

وهذه الاهداف هى ايضا ضمن اهداف التخطيط الاقليمى ولكن بصفة عامة فان ما يفرق بين تلك الاهداف هو الحجم ومجال التأثير ، ويرجع الاختلاف فى الحجم الى اختلاف زاوية الرؤية لكل من المستوى القومى والمستوى الاقليمى .

وبالرغم من ان الخطة على المستوى القومى تشمل الاهداف المتعلقة بالمجتمع ، ككل الا ان تفصيلات ادق عن الموارد والاحتياجات الاساسية للانسان لابد من وجودها ، والخطط الاقليمية هى الوعاء الذى يحتوى على هذه التفصيلات نظرا لاختلاف احتياجات الانسان تبعا للموقع الجغرافى والظروف الاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل حيز مكانى ضمن الحيز الكلى للدولة . ولهذا تبدو اهمية تقسيم اهداف الخطط القومية الى اهداف ذات اولوية على المستوى القومى واهداف اخرى ذات اولوية على المستوى الاقليمى ، الا ان الاهداف ذات المستوى القومى لن تتحقق فى فراغ ولكن تحقيقها مرتبط بمستويات اقليمية مع ارتباط آثارها بمستوى الدولة ككل .

ومع وجود علاقات اساسية بين التخطيط القومى والتخطيط الاقليمى ، فان دور الاخير فى نظام التخطيط القومى فى مصر لم يحدد

بعد سواء من الناحية التنظيمية او من الناحية المنهجية .

ومن الشروط الاساسية للتخطيط الاقليمى ان يكون جزءا لا يتجزأ من التخطيط القومى الشامل ، اذ انه يثرى تجربة التخطيط القائمة على الاسلوب القطاعى ، وذلك باضافة البعد المكانى او الحيزى الذى يتوطن فيه كل من الانشطة والسكان . وعملية التنمية الاقليمية عملية طويلة الاجل بطبيعتها ومفهومها ، وتتطلب مجهودات كبيرة تمتد من ١٠ الى ١٥ سنة او اكثر وهى عملية متصلة ومستمرة ، ولذلك فان اسلوب التخطيط طويل الاجل هو الاسلوب المناسب لتخطيط التنمية الاقليمية .

والتخطيط الاقليمى يمد المخطط القومى باسلوب ترجمة السياسة الاقتصادية والاجتماعية العامة للدولة ووضعها فى اطار اقليمى او يقدم الاسلوب اللازم لارجاع البرامج والخطط الاقليمية الى اطارها القومى وهكذا يتم تنظيم عملية التخطيط من اعلى الى اسفل او من اسفل الى اعلى وفى كل منهما يختلف الهيكل التنظيمى . ونظرا لان عملية التخطيط الاقليمى فى مصر تعتبر فى مراحلها الاولى فانه يفضل بحث الهيكل التنظيمى لها ابتداء من المستوى القومى حتى المستويات الادنى وهى الاقليم ثم المحافظة .

وطبقا للقرار الجمهورى رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ الخاص بانشاء اللجنه العليا للتخطيط الإقليمى وهيئة التخطيط بكل إقليم ، فإن الشكل التنظيمى الحالى لعملية التخطيط يتكون على النحو الوارد فى الصفحة التالية .

المعلومات والبيانات اللازمة للتخطيط الاقليمى :

يعتبر تأسيس وتطوير نظام متكامل للمعلومات والاحصاءات – لتكون قابلة للاستخدام فى تحليل التنمية الاقليمية ورسم خطط التنمية المقبلة – من الشروط الاساسية لتطبيق التخطيط الاقليمى ، فعادة ما يكون المستوى المنخفض للاحصاءات بصفة عامة والاحصاءات ذات الصفة الاقليمية على وجه الخصوص وكذلك الانواع الاخرى من المعلومات التخطيطية – احد العوائق الرئيسية عند وضع سياسات التنمية العامة والتنمية الاقليمية ورسم خططها .

وهناك عاملان هامان للقصور فى المعلومات والاحصاءات الاقليمية :

– عامل كمى ، حيث تفتقر معظم النظم الاحصائية الحالية الى وفرة المعلومات والاحصاءات الاقليمية .

– عامل نوعى ، حيث ان معظم الاحصاءات والمعلومات المتاحة غير كاملة ، ومبعثرة والجزء المتاح منها قد لا يكون معظمه على الصورة التى تمكن من استخدامه لوضع سياسات التنمية الاقليمية واعداد خططها .

ويتطلب جمع البيانات والمعلومات الكثير من الجهد والوقت والمال لتوفيره للقيام بالدراسات التحضيرية ، ونظرا لعدم توافر هذه البيانات فى الوقت الحاضر فانه يجب تنظيم القدر المتاح والبدء فى جمع بقية البيانات اللازمة خطوة خطوة على ان يتم ذلك بالاتفاق بين هيئة التخطيط والجهات التى تقوم بتوفير هذه المعلومات مثل الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء (فرع الاقليم) والادارات المختصة بجمع المعلومات والاحصاءات بالاجهزة التنفيذية الاخرى ، سواء الفروع الموجودة بالاقاليم ووحداته الادارية ، أو الإدارات المركزية بالوزارات فى القاهرة على ان يتم حفظ هذه البيانات بطريقة منظمة يسهل معها استخدام هذه البيانات بالشكل المطلوب فى الوقت المناسب .

الكوادر اللازمة لعملية التخطيط الاقليمى :

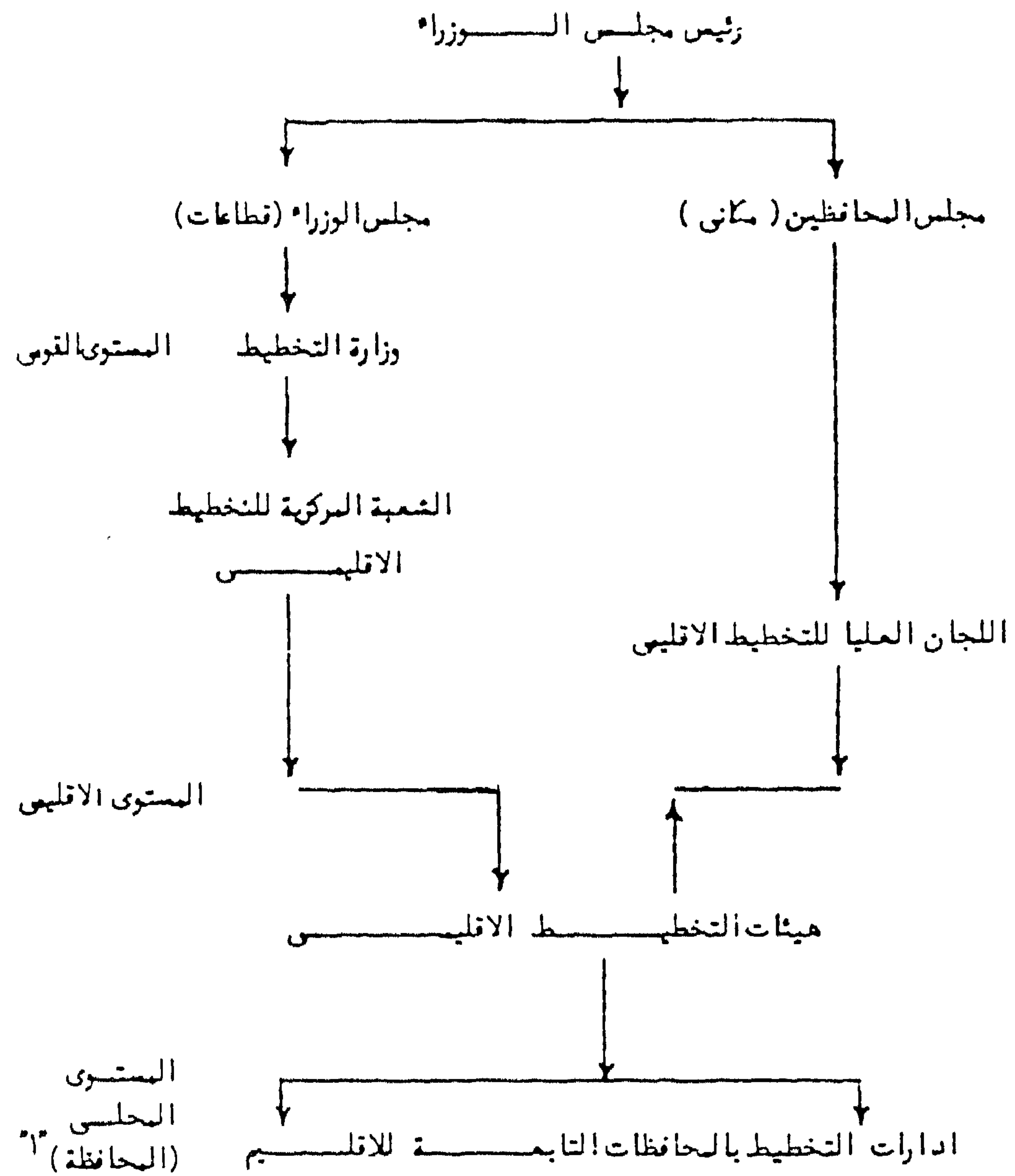
وبناء على اوضاع الهيكل التنظيمى للتخطيط الاقليمى يمكن تحديد الكوادر التخطيطية المدربة اللازمة للقيام بعملية التخطيط الاقليمى ، طبقا للاختصاصات والمسئوليات التى نصت عليها المادة الثالثة من القرار الجمهورى رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ بانشاء هيئات التخطيط الاقليمى .

وفى هذا الاتجاه يمكن اقتراح ما يأتى :

– تنظيم هيئة التخطيط الاقليمى من الاقسام الفنية الآتية بصفة عامة ، ويمكن تطوير هذا التوصيف طبقا للاحتياجات الخاصة لبعض الاقاليم :

× قسم الدراسات التحليلية والدراسات المقارنة .

× قسم الدراسات المستقبلية والتنبوء .



"١" يقترح اقتصار عملية التخطيط على هذه المستويات فقط فى المرحلة الحالية، لأسباب كثيرة منها عدم وفرة البيانات والكوادر على المستوى الادنى من المحافظة، وضيق مدى حجم المشاكل والقدرة الاستيعابية للوحدات الادارية الأدنى وهى المراكز والمدن والقرى.

× قسم اعداد خطة التنمية الاقليمية .

× قسم متابعة تنفيذ الخطة الاقليمية .

× قسم للاحصاء والبيانات والمعلومات وينقسم الى ثلاث وحدات : السكان – الانشطة – علاقات السكان والانشطة .

– ان تتكون ادارة التخطيط بالمحافظة من عدة اقسام او ادارات داخلية تغطى اوجه النشاط الاقتصادى والاجتماعى بالمحافظة وفى ضوء الهيكل المكانى للمحافظة . على ألا يقل عدد الوحدات المكونة لهذه الادارة عن ثلاث ادارات او اقسام داخلية يدعم كل منها – على الاقل – باثنين من الفنيين المدربين على اعمال التخطيط ، ويختلف ذلك من محافظة الى اخرى حسب حجم ومدى العملية التخطيطة .

– تعزيز وتدعيم اجهزة الاحصاء بالمحافظات بالافراد الفنيين وذلك لامداد ادارة التخطيط بالبيانات والمعلومات اللازمة للقيام بالعملية التخطيطية بأن يقوم فرع الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء بكل محافظة بامداد إدارة الاحصاء بالمحافظة بكافة المعلومات والاحصاءات التى يقوم بجمعها وتبويبها حتى تتيسر البيانات لجهاز التخطيط بالمحافظات فى الوقت المناسب وبالقدر المطلوب .

– البدء فى اعداد برنامج تدريبى متكامل فى التخطيط لكل من :

× العاملين الحاليين بهيئات التخطيط الاقليمى وادارات التخطيط بالمحافظات .

× من يرغب فى العمل بهذه الادارات من بين العاملين بالمحافظات .

× من يسبق تدريبهم ويرغبون فى العمل بادارات التخطيط بالمحافظات .

التوصيات

على ضوء ما تقدم ومادار بالمجلس من مناقشات يوصى بالآتى :

* ضرورة الاخذ باسلوب التخطيط الاقليمى على المستوى القومى باعتباره الاسلوب المناسب ، مع مراعاة القوانين والنظم الاقتصادية التى تؤدى دورا هاما فى اقتصادنا القومى .

* ان يكون التخطيط واقعيا يلائم ظروف مصر الخاصة ، مع الاستفادة من تجارب بعض الدول الرائدة فى هذا المجال . على ان يتضمن التخطيط الواقعى مايأتى :

– تحديد مجالات التخطيط من ناحية الانشطة التى يتم التخطيط لها .

– تحديد طرق واساليب تنفيذ الخطة .

* التركيز على المفهوم المكانى او الحيزى فى التشريعات الخاصة بالتخطيط الاقليمى وان يشمل النظام التخطيطى للحيز المكانى مايأتى :

– خطة للتنمية المكانية للمجتمع ككل .

– خطط اقليمية على مستوى كل إقليم .

– خطط للمحافظات والمدن وتوابعها .

وهذا الامر يتطلب تحديد العلاقات بين المستويات الثلاثة بصورة واضحة على ان تبدأ عملية التخطيط من مستوى المحافظة وتوابعها ثم تصعد الى المستوى الاقليمى ثم المستوى القومى أو العكس .

* ضرورة الربط والتنسيق بين الاجهزة المختلفة فى عمليات التخطيط والتنفيذ على كافة المستويات المركزية والاقليمية والمحلية .

* البدء بتجميع وتحليل المعلومات ذات الاهمية للتخطيط الاقليمى مثل البيانات الخاصة بالدخول الاقليمية والانتاج الاقليمى والموارد الاقليمية المتاحة فى كل اقليم .

* اتخاذ الاجراءات العملية والعلمية لوضع الخطط التفصيلية للتنمية على المستوى الاقليمى على ان تتضمن هذه الخطط خطة اقليمية طويلة الاجل مقسمة الى خطط خمسية وخطط سنوية تتمشى مع موازنة المحافظات التى يتكون منها كل اقليم . على ان يؤخذ فى الاعتبار التقييم البيئى لمشروعات التنمية المختلفة .

* توفير الكوادر الفنية المدربة على التخطيط الاقليمى بالاقاليم والمحافظات المختلفة ، وتحديد العلاقة بين اجهزة التخطيط الاقليمى والمحافظات .

* اعادة النظر فى الحدود الادارية للمحافظات لايجاد نوع من

التناسق بينها من حيث المساحة والهيكل السكانى والانشطة الاقتصادية والموارد المتاحة وكذلك طرق النقل والمواصلات الداخلية ومدى ربطها لجميع اجزاء المحافظة .

ويستدعى ذلك اعادة النظر فى التقسيم الصادر بالقرار الجمهورى رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ والذى تضمن تقسيم الجمهورية الى ثمانية اقاليم تخطيطية بحيث يراعى فى التقسيم كافة الاعتبارات والمعايير الموضوعية وان يكون تقسيما مرنا يسمح باضافة اجزاء او استقطاع اجزاء من الاقاليم المختلفة بما يضفى على التقسيم قدرا من المرونة فى اعداد الخطط الانمائية المتتالية ويحقق التناسق الداخلى بين هذه الخطط .

الحكم المحلى
وحداته ومستوياته

ظلت المركزية هى الأسلوب السائد فى الحكم المحلى والادارة فى مصر حتى العصر الحديث وان مرت فى بعض المراحل بعدم التركيز الادارى للسلطة فى يد السلطات المركزية العليا .

وفى عام ١٨٩٠ تمت اول محاولة لانشاء نظام للادارة المحلية بتاسيس بلدية الاسكندرية ثم تأسس على نسقها بلديات فى المدن الكبرى شكلت بالانتخابات من مصريين واجانب للقيام بالوظائف البلدية الاساسية مثل : خدمات الانارة والمياه والنظافة العامة ثم كان هناك نوع آخر من المجالس سمى بالمجالس المحلية فى المدن الاقل حجما ، ثم انشئت مجالس المديريات فى مستوى اعلى من المدن حيث صار بكل مديرية مجلس معين يقوم بالمهمة الاستشارية لمدير المديرية ، ثم عدل اسلوب تكوين هذه المجالس ليكون بالانتخاب اعتبارا من عام ١٩٠٩ ، ثم منحت المديريات المنتخبة صلاحيات تقريرية عام ١٩١٣ .

اما بالنسبة للمجالس القروية فقد وضع اول تنظيم لها عام ١٩١٨ وجاء اول اعتراف دستورى بالنظام المحلى فى دستور عام ١٩٢٣ الذى حدد مستوياته فى ثلاث وحدات هى : المديرية - المدينة - القرية .

وتقنينا للقواعد التى تحكم تنظيم هذه الوحدات صدر القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ بشأن مجالس المديريات ، والقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ بشأن المجالس البلدية والقروية . وقد كانت مسئولية الاشراف على التنظيمات المحلية لوزارة الداخلية ثم لوزارة الصحة العمومية ثم نقلت الشئون البلدية والقروية عام ١٩٥٠ .

وبعد قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ بدأت مرحلة التوسع التدريجى فى تطبيق اللامركزية وصدر القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ بنظام المجالس البلدية ثم القانون رقم ٦ لسنة ١٩٥٦ بنظام الوحدات المجمعة التى تقوم فى دائرة اختصاصها بالخدمات المتعلقة بالشئون الصحية والتعليم والشئون الاجتماعية والزراعة وغيرها .

وفى سنة ١٩٦٠ صدر القانون رقم ١٢٤ الذى أرسى قواعد الادارة المحلية فقسم الدولة الى محافظات ومدن وقرى على ان ترتبط فى تنظيم على درجتين المحافظة ثم المدينة او القرية وجعل لكل منها مجلسا واعترف لكل منها بالشخصية الاعتبارية .

وقد وحد القانون جهات الاشراف المتعددة فى وزارة الادارة المحلية كما الغى جميع القوانين والقرارات السابقة على صدوره ثم صدر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فاستحدث المجالس الشعبية على مستوى

المحافظات وبذلك اوجد ثنائية المجالس على هذا المستوى حيث اصبح من سلطة المجلس الشعبى اصدار قرارات وتوصيات وبقيت سلطة التنفيذ من مسئولية المجلس التنفيذى للمحافظة . وبعد ذلك صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ الذى اعاد وحدة المجالس على كل المستويات المحلية ، واستحدث لأول مرة مستوى المركز ، وجعل تكوين المجالس المحلية بالانتخاب المباشر كما اجاز تمثيل المنتفعين من المواطنين فى ادارة بعض المشروعات والخدمات ، واوجد الى جانب المجالس المحلية لجانا تنفيذية برئاسة المحافظ او من يليه من رؤساء المراكز والمدن والقرى والمعينين من قبل السلطة المركزية وتكون مهمة هذه اللجان المعاونة أو المشاركة فى تنفيذ قرارات المجالس المحلية .

اهداف نظام الحكم المحلى فى مصر :

تهدف النظم المحلية الى تحقيق كفاءة الادارة عن طريق منح سلطات الجهات المركزية الى المحليات . وقد اشار النظام الحالى فى مصر صراحة الى قيام المحليات بوظيفة هامة وهى وظيفة التخطيط ، وحددت اللائحة التنفيذية الاختصاصات المحلية للمحافظة فى ٢١ نشاطا شملت مجال الخدمات والانتاج . كما يهدف القانون الحالى الى تحقيق الاشتراك الشعبى للمواطنين فى صنع القرارات وادارة المرافق والخدمات عن طريق مباشر او عن طريق ممثليهم المنتخبين فى مجالس الشعبية المحلية .

وقد دعم القانون رقم ٤٣ لسنة ٧٩ اللامركزية وتخلص أهم نقاطه فيما يأتى :

– العودة الى نظام ثنائية المجالس (شعبية وتنفيذية) على مستوى المحافظة ، المراكز ، المدن ، الاحياء ، القرى .

– نقل الصلاحيات والسلطات التنفيذية من الوزارات المركزية الى المحليات واقتصار مهمة السلطات المركزية على التخطيط والمتابعة .

– اضافة اختصاص جديد الى صلاحيات المحافظة وهو جواز انشاء المناطق الحرة وشركات الاستثمار المشتركة مع رؤس الاموال الاجنبية والعربية .

– اضافة عنصر من النساء للمجالس الشعبية مع بقاء نسبة العمال والفلاحين .

– ادماج القواعد التى تحكم الاقاليم الاقتصادية فى صلب قانون الحكم المحلى وبيان التنظيم الاساسى لهيكل الاقاليم من اللجنة العليا للتخطيط الاقليمى وهيئة التخطيط الاقليمى وتبعية كل منهما .

– استحداث مجلس المحافظين برئاسة رئيس الوزراء .

– تدعيم دور المحافظ واعتباره ممثلا لرئيس الجمهورية .

مميزات النظام المحلى طبقا للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ :

تعدد أنواع المحليات ومستوياتها :

اذ أبقى على تقسيم الوحدات المحلية الى : المحافظة – المركز – المدينه – الحى (فى حالة المدن الكبرى) – القرية .

التماثل :

اى ان القانون يعامل الوحدات المحلية معاملة واحدة فى كافة المزايا والصلاحيات .

اختلاف معاملة الريف عن الحضر :

وذلك باختلاف الاجهزة فى كل من المدينة والقرية من حيث : التشكيل – السلطات – الموارد المالية – العلاقة مع المستويات الاعلى .

التسلسل المحلى :

حيث ترتبط كل نوعية من الوحدات المحلية فى علاقة هرمية مع الوحدات الاعلى او الادنى ، مع احتفاظ كل منها بشخصيتها الاعتبارية وذمتها المالية ، ومجلسيها .

تحديد نطاق الوحدات المحلية وصلاحيتها :

ويتم انشاء الوحدات وتحديد نطاقها او الغاؤها على النحو الآتى :

– المحافظات بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز ان يكون نطاق

المحافظة مدينة واحدة .

– باقى الوحدات المحلية بقرار من المحافظ بعد موافقة كل من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ومجلس المحافظين .

اما من حيث الصلاحيات فتتولى وحدات الحكم المحلى إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها فيما عدا ما يعتبر بقرار من رئيس الوزراء – مرفقا قوميا . كما تتولى فى نطاق اختصاصها وفى حدود السياسة العامة للدولة مباشرة جميع الاختصاصات التى تتولاها وزارات الخدمات .

وحدات الحكم المحلى والأقاليم الاقتصادية :

ينقسم الحيز السكانى لجمهورية مصر العربية الى ثمانية اقاليم اقتصادية طبقا لقرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ . ولا تعتبر الاقاليم الاقتصادية وحدات للحكم المحلى وليس لها الشخصية الاعتبارية ولكنها ذات طبيعة تخصيصية بحتة وقد نص عليها القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ تأكيدا للدور التخطيطى الذى يجب ان تقوم به وحدات الحكم المحلى .

مستويات ونطاقات الوحدات المحلية

يلاحظ على التقسيم الحالى للوحدات المحلية ونطاق كل منها ، ما يأتى :

– ان عدد المحافظات ومساحاتها ترجع فى معظمها الى تقسيمات القرن التاسع عشر ، ويسرى ذلك على عدد كبير من المراكز والمدن .

– ان المعايير التى تم على اساسها تقسيم مصر الى اقاليم اقتصادية كتجميع للمحافظات ، كثير منها محل نظر .

– ان تحديد نوعية ونطاق الوحدة المحلية ومستواها يتم عادة بقرار مركزى .

وفى الصفحة التالية ، جدول يبين المحافظات ومساحتها وعدد المراكز والمدن والقرى حسب تعداد ١٩٨٠ :

وتوضح البيانات بالجدول المشار إليه ، التفاوت الكبير بين المحافظات فى المساحة المكانية بالكيلومتر المربع لكل محافظة وفى عدد السكان والكثافة وتوزيع سكان كل محافظة حسب الريف والحضر ، وكذلك عدد الوحدات المحلية من مراكز ومدن وقرى بكل محافظة .

وبصفة عامة يلاحظ أن :

– المحافظات الحضرية تمتاز بالزيادة السريعة فى السكان وارتفاع الكثافة لكل كيلو متر مربع والناتجة عن الزيادة الطبيعية للسكان ، والهجرة المتدفقة من الريف التى ترتب عليها مشكلات كثيرة للمناطق الحضرية .

– والمحافظات الريفية الزراعية تعانى من زيادة السكان المستمرة ونقص فرص العمالة والبطالة وخاصة بطالة القطاع الزراعى الموسمية وتناقص نصيب الفرد من الأرض الى حد كبير وتفتت الملكية وتخلف الأسلوب الزراعى مما أدى الى انخفاض الانتاجية الزراعية .

– باقى وحدات الحيز المكانى القومى والتى تمثل ٩٦ ٪ من جملة المساحة هى المحافظات الصحراوية : مطروح ، الوادى الجديد ، البحر الاحمر ، سيناء الشمالية وسيناء الجنوبية – تتميز بقلة السكان واتساع المساحة وصعوبة الحياة وافتقارها لمقومات النمو مثل : الهياكل الاساسية للتنمية كالطرق والمواصلات والمياه رغم ما بها من موارد لم تكتشف بعد ، سواء الطبيعية او المعدنية او البترولية ، وكذلك الأراضى القابلة للاستصلاح ومناطق الجذب السياحى وخاصة على الشواطئ .

الوحدات المحلية التى يمكن قيامها بوظائف الادارة المحلية والتخطيط للتنمية :

لما كانت المشاكل الحالية للتنمية تختلف باختلاف نطاق الوحدة الادارية المكانية من حيث عدد السكان والمساحة وهيكلها الاقتصادى المكانى ، فينبغى اعادة النظر فى التقسيم القائم سواء من وجهة النظر الادارية المحلية أو الحكم المحلى أو التخطيط للتنمية الشاملة فى بعدها المكانى الاقليمى .

المحافظـــة		المساحة كم٢	عدد المدن والمراكز	عـــدد القرى	تجمعـات اقليميـــة
المحافظات الحضرية	١- القاهرة	٢١٤,٢	١	–	–
	٢- الاسكندرية	٣١٤,٤	١	–	–
	٣- بور سعيد	٧٢,١	١	–	–
	٤- السويس	٣٠٦,٥	١	–	–
الوجـــه البحـــرى	١- دمياط	٥٨٩,٢	٦	٥٥	–
	٢- الدقهلية	٣٤٧٠,٦	١٢	٤٥٢	–
	٣- الشرقية	٤١٧٩,٥	١٣	٤٥١	–
	٤- القليوبية	١٠٠١,١	٩	١٩٣	–
	٥- كفر الشيخ	٣٤٣٧,١	٩	١٩٣	–
	٦- الغربية	١٩٤٢,٢	٨	٣١٣	–
	٧- المنوفية	١٥٣٢,١	٩	٣٠٢	–
	٨- الاسماعيلية	١٤٤١,٦	٥	٢٠	–
	٩- البحيرة	٤٥٨٩,٥	١٤	٤١٦	–
الوجـــه القبلـــى	١- الجيزة	١٠٥٨,٢	٨	١٦٦	–
	٢- بنى سويف	٣٢١,٧	٧	٢١٨	–
	٣- الفيوم	١٨٢٧,٢	٥	١٥٩	–
	٤- المنيا	٢٢٦١,٧	٩	٣٣٧	–
	٥- أسيوط	١٥٥٣,٠	١٠	٢٤٠	–
	٦- سوهاج	١٥٤٧,٢	١١	٢٦٤	–
	٧- قنا	١٨٥٠,٧	١١	١٦٥	–
	٨- أسوان	٦٧٨,٥	٦	٨٥	–
المحافظات الصحراوية	١- مطروح	صحراء	٦	٢٧	١٠٠
	٢- الوادى الجديد	صحراء	٢	٦٠	٥٥
	٣- البحر الأحمر	صحراء	٤	–	٤٨
	٤- سيناء الشمالية	صحراء	٤	١٢	٩٠
	٥- سيناء الجنوبية	صحراء	٥		
	الجملـــــة	٣٥١٨٩	١٧٣	٤١٢٨(*)	٢٩٣

(*) عدد القرى فى مفهوم الحكم المحلى والتى لها مجالس محلية هو ٨٠٨ قرية فقط .

توزيع السكان على المحافظات

فى ١ / ٤ / ١٩٨٠

المحافظات	عدد السكان بالألف			٪ سكان المحافظة لجملة الجمهورية	٪ ذكور من سكان المحافظة
	ذكور	إناث	جملة		
القاهرة	٢٨١٥	٢٦٩٧	٥٥١٢	١٣,١٢	٥١,١
الاسكندرية	١٢٨٢	١٢٣٢	٢٥١٤	٥,٩٨	٥١,٠
بور سعيد	١٤٥	١٣٩	٢٨٤	٠,٦٨	٥١,١
السويس	١١٣	١٠٣	٢١٦	٠,٥١	٥٢,٣
دمياط	٣٢٢	٣١٣	٦٣٥	١,٥١	٥٠,٧
الدقهلية	١٥٢٩	١٤٨٧	٣٠١٦	٧,١٨	٥٠,٧
الشرقية	١٤٧٣	١٤١٥	٢٨٨٨	٦,٨٨	٥١,٠
القليوبية	٩٦٧	٩٠٦	١٨٧٣	٤,٤٦	٥١,٦
كفر الشيخ	٧٧٥	٧٨٢	١٥٥٧	٣,٧١	٤٩,٨
الغربية	١٢٦٤	١٢٤٤	٢٥٠٨	٥,٦٧	٥٠,٤
المنوفية	٩٥٥	٩٢٨	١٨٨٣	٤,٤٨	٥٠,٧
البحيرة	١٣٨٠	١٣٦٤	٢٧٤٤	٦,٥٣	٥٠,٣
الاسماعيلية	٢٠٣	١٩٥	٣٩٨	٠,٩٥	٥١,٠
الجيزة	١٣٨٣	١٣١٤	٢٦٩٧	٦,٤٢	٥١,٣
بنى سويف	٦٢٠	٦٠٩	١٢٢٩	٢,٩٣	٥٠,٤
الفيوم	٦٥٣	٦٢٣	١٢٧٦	٣,٠٤	٥١,٢
المنيا	١١٦٨	١١٣٠	٢٢٩٨	٥,٤٧	٥٠,٨
أسيوط	٩٦٧	٩١٥	١٨٨٢	٤,٤٨	٥١,٤
سوهاج	١٠٧٦	١٠٥٢	٢١٢٨	٥,٠٧	٥٠,٦
قنا	٩٤٩	٩٣٤	١٨٨٣	٤,٤٨	٥٠,٤

تابع توزيع السكان على المحافظات

فى ١ / ٤ / ١٩٨٠

المحافظات	عدد السكان بالألف			٪ سكان المحافظة لجملة الجمهورية	٪ ذكور من سكان المحافظة
	ذكور	إناث	جملة		
أسوان	٣٣٩	٣٤٢	٦٨١	١,٦٢	٤٩,٨
البحر الأحمر	٣٣	٢٨	٦١	٠,١٥	٥٤,١
الوادى الجديد	٤٩	٤٧	٩٦	٠,٢٣	٥١,٠
مطروح	٦٧	٦٧	١٣٤	٠,٣٢	٥٠,٠
سيناء	١٠١	٦١	١٦٢	٠,٣٩	٦٢,٢
جملة السكان بالداخل	٢٠٦٢٨	١٩٩٢٧	٤٠٥٥٥	٩٦,٥٦	٥٠,٩
جملة المواطنين بالخارج	٧٣٦	٧٠٩	١٤٤٥	٣,٤٤	٥٠,٩
جملة السكان بالداخل والخارج	٢١٣٦٤	٢٠٦٣٦	٤٢٠٠٠	١٠٠,٠٠	٥٠,٩

تطور نسبة سكان القاهرة الى جملة سكان الجمهورية

فى المدة ١٩٢٧ – ١٩٨٠

السنوات	١٩٢٧	١٩٣٧	١٩٤٧	١٩٦٠	١٩٦٦	١٩٧٦	اغسطس ١٩٧٨	يناير ١٩٧٩	يونيه ١٩٧٩	ابريل ١٩٨٠
النسبة المئوية ٪	٨,٢	٨,٢	١٠,٩	١٢,٩	١٤,٠	١٢,٢	١٣,٢	١٣,٢	١٣,٢	١٢,١

نسب أعوام ١٩٧٨ الى ١٩٨٠ فى هذه الدراسة مبنية على أساس أرقام تقديرية أما نسب باقى السنوات فعلى أساس نتائج التعدادات السكانية المختلفة .

ومن وجهة نظر الادارة :

يختلف حجم السكان فى كل وحدة من الوحدات المتشابهة داخل الحيز المكانى القومى فبعض المحافظات واسعة المساحة وثانية تضيق بسكانها وثالثة تتميز بهيكل اقتصادى صناعى متقدم ورابعة باقتصاد زراعى متخلف ، ومن ناحية المراكز نجد اختلاف عدد المراكز والمدن من محافظة الى محافظة وفى نفس المحافظة ، وكذلك بالنسبة لعدد القرى وزمام كل منها وعدد سكانها وينطبق ذلك على الأقاليم الاقتصادية .

ولذلك يختلف العبء الادارى طبقا لنطاق الوحدة ومن ثم يجب إعادة النظر فى حجم أو نطاق الوحدات المحلية بما يحقق كفاءة الادارة .

ومن وجهة نظر التخطيط للتنمية : فيشترط ما يلى :

الا يكون نطاق الوحدة المكانية كبيرا لدرجة يصعب معها حصر المتغيرات الاقتصادية وعوامل النمو السريع وتيسير عملية التنمية ، وألا يكون صغيرا لدرجة فقدان وفورات الحجم الكبير وكذلك من ناحية الموارد فكلما اتسع نطاق الاقليم أو الوحدة المكانية زاد امكان تعدد وتنوع الموارد ، وكلما ضاق نطاق تلك الوحدة كان ذلك قيدا على النمو والتنمية لقلة الموارد وضيق الطاقة الاستيعابية للاقتصاد المكانى للوحدة المحلية . ومن هنا يتضح عدم توازن نطاق كل من الاقاليم الاقتصادية وكذلك المحافظات المكونة لكل اقليم ، ولذلك يجب اعادة النظر فى نطاق الوحدات المكانية حتى يمكنها القيام بوظيفة التخطيط بكفاءة .

معايير تحديد نطاق الوحدات المحلية :

هناك معايير عامة ينبغى مراعاتها عند تحديد نطاق الوحدات المحلية من أهمها :

- الاهتمام بمشاعر الانتماء الاقليمى عند الجماهير ووضعها فى الاعتبار عند اجراء أى تعديل فى حدود الوحدات المحلية .

- ان يؤخذ فى الاعتبار استراتيجية توزيع السكان والتنمية الصحراوية بحيث يخدم أى تقسيم جديد للتنمية المستقبلية فى المناطق الصحراوية .

أما من ناحية الحكم المحلى والادارة المحلية فتراعى المعايير الآتية :

بالنسبة للمحافظة : يراعى ما يأتى :

عدد السكان - المساحة - عدد من المراكز - عدد من المدن (مراكز حضرية) - عدد من القرى - وحدة الطبيعة الجغرافية - سهولة اتصال اجزائها بالطرق والمواصلات - التجانس الاجتماعى - درجة من التكامل الاقتصادى أى وجود درجة من الصناعة والزراعة وباقى الانشطة - وحدة مشاكل التنمية - وجود مدينة كبيرة عاصمة للمحافظة .

بالنسبة للمراكز : يراعى ما يأتى :

عدد السكان - المساحة - عدد من المدن - عدد من القرى - توافر وسائل الاتصال بين عاصمة المركز والقرى التابعة - تنوع النشاط من صناعى وزراعى ووجود الخدمات - التجانس فى : السكان والنشاط - تكامل وحدات المركز من مدن وقرى - وجود الاسواق وسهولة ربطها بوحدات المركز - وجود المؤسسات اللازمة لادارة الخدمات الانتاجية والخدمية والكوادر اللازمة لذلك .

بالنسبة للمدينة : يراعى ما يأتى :

عدد السكان - المساحة - توافر الخدمات مثل : النور والمياه والمدارس حتى المرحلة الثانوية والمستشفيات وخاصة مستشفى مركزى - سهولة المواصلات وربطها بطرق رئيسية مرصوفة - درجة من التحضر - وجود مؤسسات خدمية كافية - الأفراد اللازمون لادارتها .

بالنسبة للوحدة المحلية القروية : يراعى ما يأتى :

عدد السكان - المساحة - عدد من القرى المجاورة - سهولة الاتصال بالقرى المجاورة - توافر الخدمات والمرافق والاخصائيين اللازمين .

واما من ناحية التخطيط الاقليمى :

فيكتفى حاليا باقتصار مستويات التخطيط على مستويين :

الاول : مستوى الاقليم .

الثاني : مستوى المحافظة .

وذلك نظرا لاختلاف نطاقات الوحدات المحلية وهياكلها الاقتصادية والاجتماعية .

التوصيات

وعلى ضوء الدراسة السابقة والمناقشات التى دارت حولها والآراء التى ابديت بشأنها ، انتهى المجلس الى التوصيات الآتية :

* الابقاء فى المرحلة الحالية على الوحدات ومستواها طبقا للنظام الحالى وهى : المحافظات – المراكز – المدن والقرى – الاحياء ، على ان يتم تعديل نطاق وحدود الوحدات المحلية الادنى من المحافظات فى اطار حدود وامكانات كل محافظة وطبقا لمعايير واسس علمية سليمة .

* وضع المعايير والاسس السليمة التى يتم على اساسها تحديد نطاق الوحدات المحلية والالتزام بها لتجنب تغيير حدود ونطاق بعض الوحدات المحلية بضم او استقطاع اجزاء او وحدات كاملة من والى وحدات اخرى دون معايير محددة لاجراء هذه التعديلات .

* اعادة النظر فى الحدود الحالية للمحافظات والوحدات المحلية التابعة لها ونطاق كل منها وذلك فى اطار الاقاليم الاقتصادية طبقا لمعايير واسس علمية محددة بما يساعد على تسهيل وضع الخطط الاقليمية وتيسير العمليات الادارية والمشاركة الشعبية فى التنمية ، حيث لوحظ ان الحدود الادارية الحالية للمحافظات من اهم المشاكل التى تعوق الاداء السليم للادارة المحلية .

* التوسع فى انشاء المجالس القروية تدريجيا بما يدعم اهداف الحكم المحلى حيث لوحظ ان عدد المجالس القائمة ٨٠٨ مجالس فقط تخدم ٤١٢٨ قرية .

* العمل على تدعيم وتقوية التخطيط الاقليمى والمحلى ليكون اساسا للحكم المحلى واسلوبا رشيدا لاشتراك الشعب فى التخطيط وتنمية مجتمعاته المحلية وتنفيذ وادارة المرافق والمشروعات العامة بها ، تعميقا للديمقراطية وتحقيقا لمبدأ المشاركة الشعبية .

* ان تقتصر مستويات التخطيط الاقليمى فى المرحلة الحالية على مستويين : مستوى الاقليم ومستوى المحافظة .

وذلك نظرا للنقص فى عدد الكوادر الفنية بالمحليات وعدم توافر البيانات والاحصاءات اللازمة لاعداد الخطط المحلية ، وان يجرى هذا التخطيط كما يلى :

– يقوم الاقليم باعداد خطة طويلة المدى فى ضوء مؤشرات السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، على ان تقسم الى فترات خمسية توضح معالم التطور والنمو فى الاقليم والوحدات المحلية المكونة له (المحافظات) .

– تقوم المحافظة باعداد خطتها وخطة الوحدات المحلية الادنى المكونة لها (المراكز والمدن والقرى) فى ضوء المؤشرات العامة للخطة الاقليمية للاقليم التابعة له وتكون خطة خمسية فى اطار السياسة العامة للدولة وتقسم هذه الخطة الى خطط سنوية تتمشى مع موازنة المحافظة والموازنة العامة للدولة .

* مراعاة العمل على استقرار القوانين والتشريعات المنظمة للحكم المحلى حتى لا تكون عرضة للتغييرات المتلاحقة وذلك بهدف الوصول الى اعلى درجة من كفاءة الادارة وتحقيق أهداف الحكم المحلى .

التنمية الريفية حتى عام ٢٠٠٠

ان وضع تصور حضارى شامل للريف المصرى يواجه به القرن الحادى والعشرين – فى ظل ما يحمله من تحديات تظهر ملامحها فى الأوضاع الحالية لسكان الريف – يعتمد أساسا على :

– الاستخدام الامثل للطاقات البشرية الكامنة بعد إعدادها الإعداد اللازم لتمكينها من الاسهام الفعال لرفع مستوى الحياة فى الريف .

– الاستخدام الامثل للتكنولوجيا الحديثة لتغيير الاوضاع وما يشوبها من سلبيات الى أوضاع أفضل اقتصاديا وعمرانيا واجتماعيا فى ضوء عدد السكان المتوقع والذى يصل الى حوالى ٦٢ مليون نسمة فى عام ٢٠٠٠ موزعة بالتساوى تقريبا بين الريف والحضر .

وهذا التصور يرتكز على :

– مشاركة الريفيين فى بحث وتخطيط وتنفيذ مشروعات التنمية من خلال عدد كاف من منظماتهم الاهلية فى إطار نظم إدارية وفنية سليمة تتضمن تنسيق جهود هذه المنظمات مع بعضها ومع الأجهزة المعنية بالتنمية لتتجه جميعها لتحقيق الاستثمار الأمثل للموارد الطبيعية والبشرية والريفية بهدف الوصول لأعلى مستوى ممكن للانتاج والخدمات .

– تغيير الجوانب السلبية للعادات والتقاليد السائدة فى الريف لتحل محلها عادات وأنماط ونظم سلوكية جديدة تتفق مع نظم التنمية الحديثة وتكنولوجيتها ، وهذا التغيير يتطلب بدوره تطوير نظم التعليم والتثقيف والإعلام لتعمل على تكوين العادات والاتجاهات النفسية المرغوبة .

ويلزم لوضع هذا التصور حتى عام ٢٠٠٠ ، دراسة :

– التوقعات السكانية .

– الأوضاع الحالية والمستهدفة للريف .

– أهم الاستراتيجيات التى اعدت فى مجالات تنمية الموارد الطبيعية والعمرانية والبشرية فى الريف .

– اقتراح استراتيجية أساسية لتعبئة الموارد والطاقات المحلية والريفية للوصول بها الى أعلى مستوى ممكن فى مجالى الانتاج والخدمات .

– أسلوب العمل المقترح .

– الاسلوب الانطلاقى كمدخل للتغيير الجذرى للأوضاع الحالية فى الريف .

أولا : التوقعات السكانية فى مصر حتى عام ٢٠٠٠ :

تشير البيانات السكانية الى أن عدد سكان مصر قد زاد من حوالى ١٤,٢ مليون نسمة عام ١٩٢٧ الى ٣٨,٢ مليون نسمة عام ١٩٧٦ – أى أن عدد السكان قد تضاعف حوالى ٢,٧ مرة خلال خمسين عاما . ولم تصاحب هذه الزيادة المطردة زيادة مماثلة فى حجم الانتاج فى ظل الموارد المتاحة ، وترتب على ذلك نتائج من أوضحها :

– ارتفاع الكثافة السكانية على المساحة المأهولة .

– انخفاض معدل ما يخص الفرد من الاراضى الزراعية .

– زيادة الهجرة من الريف للمدن .

ومن المتوقع طبقا للدراسات الاحصائية – ومع مراعاة العوامل المختلفة – ان يكون عدد السكان حتى عام ٢٠٠٠ على النحو الآتى :

	١٩٨٠	١٩٩٠	٢٠٠٠
ريف	٢٣,٣٩١,٠٠٠	٢٦,١٥١,٠٠٠	٣١,٣١٤,٠٠٠
حضر	١٨,٣٧٨,٠٠٠	٢٥,١٢٥,٠٠٠	٣١,٣١٣,٠٠٠
مجموع السكان	٤١,٧٦٩,٠٠٠	٥١,٢٧٦,٠٠٠	٦٢,٦٢٧,٠٠٠

واذا كان الريف يعانى الآن مشكلات اجتماعية واقتصادية وسكانية فانه فى عام ٢٠٠٠ سوف يعانى مشكلات أضخم ، أهمها :

– استنزاف الاستهلاك العام للجانب الاكبر من الزيادة المتوقعة للدخل .

– تضخم حجم العمل غير المؤهل ، وانتشار البطالة المقنعة وغير المقنعة .

– اختناق المرافق والخدمات وما يقترن بذلك من متاعب ومشكلات يجدر العمل على علاجها والوقاية منها .

ثانيا : الأوضاع الحالية والمستهدفة للمجتمع الريفى حتى عام ٢٠٠٠ :

بالنسبة للمناطق الريفية القديمة :

– فى مجال الموارد الطبيعية : تنخفض معدلات الانتاج الزراعى فى مصر عن المعدلات فى الدول المتقدمة زراعيا لعوامل كثيرة منها :

× التفتت فى الحيازات الزراعية وعدم اتباع أساليب الزراعة الحديثة والاستخدام المحدود للميكنة الزراعية . والمستهدف عام ٢٠٠٠ تجميع الحيازات المفتتة فى وحدات ذات حجم مناسب واستخدام المزارعين لأساليب الزراعة الحديثة ، وانشاء وحدات للخدمة الالية الزراعية ، مع الاستفادة بخبرات الصين واليابان فى هذا المجال .

× الاسراف فى استخدام مياه الرى ، والمستهدف حتى عام ٢٠٠٠ ترشيد هذا الاستخدام عن طريق تحسين وسائل الرى وضبط وإحكام توزيع المياه والمناوبات والمقننات وإسهام المزارعين فى ذلك واشتراكهم فى تطهير المجارى المائية .

× قلة الانتاج السمكى ، والمستهدف حتى عام ٢٠٠٠ التوسع فى الاستزراع السمكى وإشراك الإرشاد الزراعى فى هذا المجال ووضع الضوابط اللازمة لتنمية المصايد وتطوير أساليب الصيد .

× قلة أعداد الماشية والأغنام والدواجن وانخفاض مستوى انتاجها ، والمستهدف حتى عام ٢٠٠٠ تهجين سلالات ماشية اللبن ورفع مستوى انتاجية الجاموس وتوفير بدائل اللبن والتوسع فى استيراد الفريزيان ونشر الرعاية البيطرية وتوفير الأعلاف وانتاج سلالات محسنة من الكتاكيت وتشجيع تربية الدواجن .

× عدم الاهتمام بالتشجير ، والمستهدف حتى عام ٢٠٠٠ التوسع فى زراعة الاشجار الخشبية والمثمرة وتدعيم البحوث الزراعية فى هذا المجال .

× قلة المدخرات فى بنوك القرية ، والمستهدف حتى عام ٢٠٠٠ تدعيم بنوك القرى وتشجيع المزارعين على الادخار .

× عدم انتشار التصنيع الزراعى فى الريف ، والمستهدف حتى عام ٢٠٠٠ وضع خطة متكاملة لاقامة مشروعات التصنيع الزراعى الريفى وتشجيع الجمعيات الزراعية والمشتركة والعامة وجمعيات تنمية المجتمع فى هذا المجال .

– بعض المعوقات فى التعاون الزراعى فى مجالات التمويل والادارة والرقابة الى جانب ثغرات فى التنظيم التعاونى ، والمستهدف حتى عام ٢٠٠٠ :

× اعادة تنظيم البنيان التعاونى على أساس شعبى من القاعدة الى القمة .

× قيام الجمعيات التعاونية بإعداد خطط محلية للوصول الى أعلى انتاج .

× قيام الجمعيات بالمحافظة على الرقعة الزراعية وصيانتها ومنع الاعتداء عليها وتنفيذ أسلوب التجميع الزراعى .

× إعداد قواعد وأنماط ومقاييس لتقييم الجمعيات التعاونية .

× تنسيق العلاقة بين المشروعات التعاونية ومشروعات القطاعين العام والخاص .

× إسهام الجمعيات التعاونية في مشروعات التنمية الاجتماعية .

– في مجال الجوانب العمرانية : تفتقر البيئة العمرانية للريف المصرى إلى مقومات البيئة الصحية الملائمة وذلك للأسباب الآتية :

× التوسعات العمرانية الجديدة في القرى تتم بطريقة عشوائية .

× الحرمان من شبكة الصرف الصحى .

× احتياج السكن الريفى من ناحية الغرف والفرن وحظيرة الحيوانات الى تعديلات هامة .

× عدم رصف الطرق بين قرى الريف ، وبينها وبين المدينة .

والمستهدف حتى عام ٢٠٠٠ الاهتمام بشئون التخطيط العمرانى الاقليمى ووضع تخطيط علمى واقتصادى واجتماعى لكل قرية مع تحديد كردون لكل منها ووضع نماذج لمساكن القرية بمشاركة الاهالى ، وإدخال أساليب الجهود الذاتية فى مجال تحسين وإصلاح مرافق القرية للوصول بها إلى المستوى اللائق للمعيشة وتعميم مياه الشرب والصرف الصحى وشبكات الكهرباء ، وانشاء وتجديد شبكات الطرق ، مع توفير الوحدات السكنية اللازمة .

– فى مجال الموارد البشرية والخدمات العامة : هناك معوقات فى هذا المجال أهمها عدم وجود تخطيط شامل للقوى العاملة وارتفاع معدلات الهجرة من الريف الى المدن وانتشار الأمية وانخفاض المستوى التعليمى والافتقار الى نظام كفء للتدريب المهنى والى نظام فعال لتنظيم الاسرة والى برامج فعالة للإعداد القومى والانسانى والنفسى للشباب ، وعدم الربط بين التعليم والبيئة الريفية وعدم الفاعلية الكاملة للطب الوقائى والطب العلاجى . والمستهدف حتى عام ٢٠٠٠ هو التخطيط الشامل لتنمية الموارد البشرية والخدمات العامة والتنسيق بين سياسات الاستخدام والاستثمار والاجور والتعليم والتدريب والوصول الى أكفأ نظام للإعداد والتدريب المهنى للريفيين ، وخفض معدلات الأمية وايصال التعليم الى القرى النائية وتشجيع العناصر الصالحة على عدم الهجرة ، وتطوير نظم التعليم وربطه بالبيئة الريفية والعمل على زيادة كفاءة المؤسسات الاجتماعية بالريف ، وكذلك كفاية الخدمات الصحية وزيادة فاعلية مراكز تنظيم الاسرة وتطوير نظم الاعلام والتثقيف والارشاد الريفى ، والإعداد القومى والانسانى والنفسى لرعاية الشباب والمرأة ورعاية المعوقين وكبار السن .

– فى مناطق الاستصلاح الجديدة : يقتضى الامر لمواجهة الزيادة السكانية والاحتياجات المتزايدة من الغذاء وتناقص الأرض القديمة بحوالى ٢٠ الف فدان سنويا تستقطع لأغراض الإنشاءات الاسكانية والصناعية والمرافق والخدمات – توسيع القاعدة الانتاجية للزراعة بإضافة مساحات جديدة من الأراضى للرقعة الزراعية الحالية . وتبلغ المساحات الاجمالية التى دخلت برامج الاستصلاح من عام ١٩٥٢ حتى عام ١٩٨٠ حوالى ٩١٢ الف فدان ، وقد تم توطين حوالى ٥٢ الف اسرة فى مساحة ٢٢٤٦٩٩ فدانا فى مختلف المناطق كما وزع ١٣١ الف فدان على ٣٢ جمعية تعاونية ، وبيع بالمزاد حوالى ٤٠ الف فدان اما باقى المساحة فما زال فى حوزة شركات القطاع العام الزراعية .

وقد تعرضت مشروعات استصلاح الاراضى من عام ١٩٥٢ حتى عام ١٩٨٠ لمعوقات وصعوبات ، منها :

– ان عدم تحديد أسلوب استغلال الاراضى المستصلحة يعرض مشروعات الاستصلاح لمشكلات عمرانية وخدمية تتعلق بالاسكان والمرافق وتنظيم نوبات الرى ونوع الدورات الزراعية المناسبة ونوع الميكنة الزراعية الملائمة .

– عدم امكان زراعة اكثر من ٧٠ ٪ من الأراضى المستصلحة لضعف التربة فى أجزاء منها ولتعذر وصول الماء اليها بسبب ارتفاع منسوب بعض مساحاتها .

- ان عدم تكامل مراحل الاستصلاح فى بعض المناطق أدى الى الحد من إقبال العمال والفلاحين للانتقال اليها والعمل فيها لندرة الخدمات السكنية والتعليمية والاجتماعية بها .

- ان عدم اختيار الأسلوب الامثل لاستغلال الاراضى المستصلحة أدى الى مضاعفة تكاليف الانتاج . والمستهدف حتى عام ٢٠٠٠ بالنسبة للاراضى التى تم استصلاحها حتى عام ١٩٨٠ هو :

× قيام شركات الاستصلاح والاستزراع باستكمال أعمال الاستصلاح المعطلة مع علاج وتحسين التربة .

× التصرف فى الأراضى المستصلحة بالبيع بالمزاد للافراد او البيع للجمعيات التعاونية والتوزيع على صغار المزارعين والخريجين .

× تشجيع إقامة شركات متخصصة (قطاع عام او مشتركة او استثمارية) على مساحات كبيرة لاستغلالها بأحدث الاساليب العلمية .

وبالنسبة للاراضى التى سيتم استصلاحها حتى عام ٢٠٠٠ فانه من الممكن أن يضاف الى الأراضى المستصلحة ٢.٨ مليون فدان جديدة حتى عام ٢٠٠٠ بمناطق الجمهورية المختلفة .

ويجب ان تراعى - لتحقيق المستهدف استصلاحه - الاعتبارات الاتية :

× اختيار مساحات التوسع الأفقى الجديدة وفقا لدراسة التربة وصلاحيتها للزراعة ومصادر الرى المتاحة .

× وضع اولويات لبرامج الاستصلاح الجديدة بحيث تبدأ باستصلاح الاراضى المجاورة للاراضى القديمة والمستصلحة .

× ربط بعض المشروعات بمشروعات صناعية كبرى مثل بعض مناطق الوادى الجديد المرتبطة بمشروعات فوسفات ابوطرطور .

× تحديد أفضل نظام للرى يتلاءم مع نوع التربة والتركيب المحصولى (سطحيا - بالرش - بالتنقيط) .

× تقدير الاحتياجات المائية للتوسع المطلوب ووسائل تدبيرها مع ملاحظة ان جملة الاحتياجات المائية المطلوبة لهذه المساحات هى ٧٦٢٢ مليون متر مكعب من المياه العذبة ، و٦٠٢٩ مليون متر مكعب من مياه الصرف .

ثالثا : سياسات التخطيط لقطاعات التنمية الريفية حتى عام ٢٠٠٠ :

السياسة القومية للسكان وتنظيم الأسرة :

أعدت سياسة قومية تنفذ على مدى عشر سنوات تهدف الى خفض معدل النمو السكانى لإحداث توازن لصالح التنمية والارتقاء بالمستوى الكيفى لمعيشة الأسرة ورفاهيتها باعتبارها اساس المجتمع لتحقيق معدلات للتنمية الاجتماعية والاقتصادية الشاملة من خلال خفض معدل النمو السكانى من ٢٠,٦ فى الألف إلى ١٠,٦ فى الألف على أساس خفض معدل المواليد من ٣٣,٦ إلى ٢٣,٦ فى الالف وعدم زيادة معدل الوفيات على ١٣ فى الألف .

السياسة الزراعية :

تتلخص السياسة الزراعية ، الى جانب ما سبق بيانه ، فى عدة نقاط أهمها :

- الاهتمام بدور القرية فى التخطيط الزراعى باعتبارها الوحدة الاقتصادية الأساسية وضرورة وضع خريطة زراعية لمصر على أسس علمية .

- مراجعة قوانين الزراعة المتعددة والخروج بقانون موحد حتى تستقر قوانين الملكية والحيازة .

- توحيد أجهزة الاشراف والخدمات الزراعية فى جهاز واحد حتى لاتتضارب التعليمات والتوجيهات .

- وضع خطة للتجميع الزراعى وإعداد التركيب المحصولى بما يحقق الأمن الغذائى وفائضا للتصدير من السلع الاساسية .

- الاهتمام بالمحاصيل التى تصنع حاصلاتها واستنباط تقاو عالية الانتاج مع توفير الاسمدة الكيماوية اللازمة .

- وضع سياسة سعرية للحاصلات مع توفير أفضل الظروف

التسويقية لها .

– تشجيع القطاع الخاص لإقامة مشروعات المجمعات الزراعية .

– وضع سياسة بحثية مترابطة ذات فعالية وارتباط حقيقى بمشكلات الانتاج وأهدافه .

– نشر الإرشاد الزراعى مع الإعداد الجيد للعاملين فيه والاهتمام بتدريب العاملين فى الزراعة على جميع المستويات .

– الإفادة من تجارب وأبحاث المركز القومى للبحوث بشأن انتاج غاز الميثان من روث الماشية ، واستخدامه مصدرا للطاقة والوقود فى الريف .

السياسة العامة فى مجال الرى :

وتهدف هذه السياسة الى :

– اشتراك جميع الجهات فى التخطيط لمشروعات الاستصلاح ، على ان يتوفر لها مصادر رى ثابتة وأن ينظم الرى بالتعاون الكامل والتنفيذى مع وزارة الرى .

– دراسة المقننات المائية لطرق الرى المختلفة ، الملائمة لمناطق الاستصلاح والمناطق القديمة وتبطين الترع والمساقى فى أراضى الرى مع استخدام الرى بالرش كلما أمكن ذلك .

– تطوير الرى باستخدام الكهرباء فى الاراضى المحولة الى رى مستديم ، وفى زراعات القصب .

– تدعيم البحث والدراسة والأخذ بالاساليب العلمية فى :

× تطوير الرى وأسلوب الصرف .

× مداركة وعلاج الآثار الجانبية للسد العالى .

× تحقيق الاستخدام الأمثل للمياه .

× تطور بحوث الانشاءات وميكانيكا التربة والاساسات .

× مقاومة الحشائش وصيانة الترع والمصارف .

× زيادة استغلال المياه الجوفية .

– تحسين منشآت الرى المتهالكة وإحلال وإبدال محطات الصرف العمومية .

– الاشتراك مع السودان فى تنفيذ اتفاقية مياه النيل .

استراتيجية الصناعة وأسلوب تنفيذها :

تهدف استراتيجة الصناعة الى :

– توفير المنتجات الصناعية المتعلقة بالأمن الغذائى والكسائى والإسكان فى التوقيت المناسب والجودة المناسبة .

– توفير احتياجات المرافق العامة والقطاعات والأنشطة الاقتصادية المختلفة .

– التوسع فى مشروعات المشاركة الاجنبية للنهوض بالصناعة والتخفيف من أعباء ميزان المدفوعات فى التمويل الأجنبى .

– التوسع الجغرافى فى المشروعات الصناعية الجديدة .

– الاستخدام الأمثل للثروة الطبيعية والتعدينية ، مع الاهتمام بشبه جزيرة سيناء .

– إعطاء دفعة قوية للصادرات الصناعية .

– ترشيد الاداء بالوحدات الانتاجية وربط الاجر والحوافز بالانتاج .

– تشجيع وتنمية مصانع القطاع الخاص والحرفيين الصناعيين لدفع عجلة التنمية الصناعية والصادرات .

– دعم سياسة التكامل الاقتصادى مع السودان .

ويهدف اسلوب تنفيذ استراتيجية الصناعة الى التركيز على الآتى :

فى مجال الاستثمار :

– اعطاء الأولويات لمشروعات الاحلال والتجديد وإعادة تأهيل المصانع الكبرى للحفاظ على الطاقة الانتاجية القائمة وتطويرها .

– دراسة موقف كل مشروع من المشروعات التى يجرى تنفيذها والإسراع فى الافادة من منتجاتها وعوائدها .

– تنفيذ المشروعات اللازمة لتغطية احتياجات البلاد من المنتجات الصناعية بقروض ميسرة من المنظمات الدولية .

– محاولة تصنيع أكبر نسبة ممكنة من المستلزمات الوسيطة كبديل للمستورد .

وفى مجال الانتاج والتسويق :

– الاهتمام بجودة الانتاج وترشيد استخدام الخامات والمستلزمات فى إطار مواصفات قياسية متطورة وتخطيط تشكيلة الانتاج بما يسمح بتسويقة محليا وخارجيا دون ركود .

– الاستخدام الأمثل للعمالة وربط الأجور والحوافز بالانتاج .

– الاهتمام بصيانة الآلات والمعدات والمنشآت وكذلك بالتدريب لخلق العمالة الماهرة وتوفير العمالة الفنية .

أهداف خطة قطاع الكهرباء :

– توفير الطاقة الكهربائية لجهات الاستخدام بالقدرات اللازمة وبالمواصفات الفنية المناسبة .

– التوسع فى انشاء صناعات كهربائية محلية .

– الاستغلال الأمثل لمصادر الطاقة فى مصر ومسايرة التطور العلمى والتكنولوجى فى انتاج ونقل وتوزيع الطاقة .

– تنمية ورفع كفاءة القوى العاملة بقطاع الكهرباء .

– تطوير نظم المعلومات لمتابعة ورقابة نشاط القطاع وتقييم الاداء فى جميع المجالات .

– تنشيط الاستهلاك الرشيد للطاقة واستكمال كهربة جميع قرى الجمهورية ووسائل الرى والصرف والزراعة .

السياسة العامة فى مجال تنمية الموارد البشرية والخدمات العامة للريف ، وتهدف الى :

– توفير الاحصاءات والدراسات الديموجرافية المتقدمة والاحصاءات الدقيقة الدورية للاستخدام والبطالة .

– توفير إحصاءات التعليم والتدريب .

– وضع برنامج لتخطيط القوى العاملة .

– إعداد قوى العمل اللازمة قبل الحاجة اليها فى المشروعات الجديدة تقليلا من هجرة أهل الريف .

– عقد اتفاقات ثنائية مع الدول المستوردة للعمالة المصرية لتدريبها دون إخلال بالاحتياجات المحلية .

– الاهتمام بمرحلة التعليم الأساسى .

– إعداد خريطة سكانية لمصر ترتبط بخريطة التنمية الاجتماعية والخدمات .

– التوسع الكمى والكيفى فى الخدمات العامة للمواطنين فى الريف .

– تطوير برامج تنظيم الأسرة وإعداد برامج صحية تربط بين النواحى الوقائية والعلاجية .

– ترشيد العادات والتقاليد السائدة فى الريف لتكون من دعامات التنمية .

– إعداد برامج ريفية لتنمية القيم الروحية والوطنية ورعاية الطفولة والشباب والشيخوخة ودعم المرأة وتنمية الانشطة الرياضية .

– تهيئة وسائل الاستزادة من المعرفة (الحقول الارشادية – المكتبات – المتاحف والمعارض) .

الاستراتيجية العامة للقطاع الصحى : وتشمل الآتى :

– التأمين الصحى : مد مظلة التأمين الصحى لتغطى جميع المواطنين حتى عام ٢٠٠٠ .

– السياسة الدوائية : وضع خطة قومية ترشد الاستهلاك وتوفر الأدوية باسعار فى متناول المواطنين .

– الصحة العلاجية : رفع مستوى الأداء فى الوحدات الصحية وتوفير وسائل العلاج بها .

– الارتفاع بمستوى الخدمات العلاجية ومراقبة الأغذية المستوردة ووضع أنماط غذائية تكفل احتياجات المواطن .

– الصحة الوقائية : سرعة اكتشاف الأمراض المعدية ومكافحتها والاهتمام بخدمات الصحة المدرسية لرعاية التلاميذ .

– صحة البيئة : تشكيل وتدعيم لجان البيئة للمحافظة على الصحة العامة وعدم تلوث المياه والهواء والوقاية من الاشعاعات .

– تدعيم المحليات والربط بين الخدمات الصحية الأساسية والمستويات الأعلى والخدمات التخصصية .

– تنمية القوى البشرية لكافة المهن الطبية وتطوير التشريعات الصحية .

استراتيجية قطاع الأوقاف : وتهدف الى :

– اعتبار المسجد مدرسة للتعليم ومعهدا للتربية ودارا للعبادة ومركزا للتدريب على القيم والفضائل .

– تعميم المسجد المتعدد الخدمات فى كل قرية لخدمة أهل الريف دينيا ودنيويا .

– إنشاء مساكن للأئمة بالقرى النائية لترغيبهم فى العمل بهذه المناطق .

– مشاركة الأئمة والدعاة فى التوعية بتنظيم الاسرة .

استراتيجية جهاز بناء وتنمية القرية : وتهدف الى :

– بناء المجتمع الريفى فى كافة المجالات اقتصاديا واجتماعيا وعمرانيا بحيث تسير كلها متوازية متكاملة .

– الربط بين مشروعات التنمية على المستوى المحلى وعلى المستوى الاقليمى والقومى .

– تحقيق أهداف التخطيط الاقليمى لتحقيق التوازن بين اقاليم الدولة وبين الريف والحضر .

– وتشمل مشروعات بناء وتنمية القرية الآتى :

× التنمية الاقتصادية : وتتضمن : الصناعات البيئية والزراعية – الميكنة الزراعية – المشاتل – المناحل – الدواجن – الاستزراع السمكى – مراكب الصيد .

× التنمية الاجتماعية : وتتضمن : دور الحضانة – مشاغل الفتيات – مراكز الإعداد المهنى – مراكز الشباب – مجمعات خدمة القرى – قوافل الشباب .

× التنمية العمرانية : وتهدف الى : تخطيط القرية – تحسين البيئة – تنظيم الامتداد العمرانى – وحدات حريق – نقط ذبيح – نماذج وحدات سكانية .

استراتيجية استصلاح الاراضى : وتستهدف الآتى :

بالنسبة للأراضى التى تم استصلاحها واستزراعها :

– توسيع قاعدة الملكية فى الاراضى المستزرعة وذلك عن طريق :

× التوزيع على الخريجين الجدد بحيث يصبح الخريجون مرشدين ونماذج يحتذيها الفلاحون .

× البيع بالمزاد العلنى للأفراد والجمعيات التعاونية لاستصلاح الاراضى .

بالنسبة للاراضى التى سيتم استصلاحها :

– وضع خطط متكاملة لاستصلاح كل منطقة جديدة بحيث تكون الخطة شاملة متكاملة ولا يتم البدء فى تنفيذها الا بعد موافقة الجميع على جميع مراحلها .

– إجراء دراسة وثيقة لمصادر المياه الجوفية المتاحة حتى عام ٢٠٠٠.

– إجراء الدراسات للاستغلال الأمثل للأراضى التى سيتم استصلاحها .

– قيام الدولة بالمرحلة الأولى لعمليات الاستصلاح ومشاركتها للقطاع الخاص والشركات الاستثمارية المشتركة فى علاج عيوب الأراضى وتحسين خواص التربة .

– الربط والتنسيق بين قطاع استصلاح الاراضى والوزارات المختصة لتنفيذ المرافق الاساسية والبنية الأساسية اللازمة .

– الاحتفاظ بمركزية التخطيط فى سياسة استصلاح الاراضى والاهتمام بإنشاء مصانع لمعدات الـــرى الحديثة وتوفير قطع الغيار اللازمة .

رابعا : استراتيجية مكملة للاستراتيجيات الحالية :

من المقترح وضع استراتيجية مكملة للاستراتيجيات الحالية فى ضوء الاعتبارات التالية :

– ان مستوى القرية يعتبر المستوى القاعدى الاساسى وان نجاح التنمية على مستوى القرية سيؤدى الى النهوض بالمجتمع الريفى بصفة عامة .

– ان مستوى القرية يحوى إمكانات وموارد بشرية وطبيعية وطاقات كامنة ينبغى العمل على الإفادة منها للنهوض بها .

– ان استكمال تجميع ما صدر من توصيات ودراسات يكون استراتيجية متكاملة للتنمية الريفية على مختلف المستويات .

وتهدف الاستراتيجية المقترحة إلى تعبئة الموارد والطاقات الريفية ، وتكون خطوطها كالآتى :

رفع كفاءة النظام الحالى للتنمية على مستوى القرية :

بالنسبة للقرى الرئيسية (٤٢٨٧ قرية) يقترح :

– تصور الأوضاع الحالية والأوضاع المستهدفة لكل قرية على ضوء ما يتوفر من بيانات من واقع دراسات التعداد وما يمكن جمعه من بيانات وفى ضوء السياسات والاستراتيجيات والتوصيات الصادرة عن الأجهزة القومية وعلى ضوء التطلعات العامة للاهالى .

– إعداد خطط محلية للوصول الى أعلى مستوى محلى للانتاج والخدمات فى اطار الخطوط الرئيسية والقواعد التى تضعها الأجهزة المركزية للتخطيط والتنمية ، وتجمع بياناتها طبقا لاستمارات معينة بهدف زيادة إنتاجية الموارد المستغلة طبقا لأقصى حد ممكن وتنفيذ مشروعات انتاجية جديدة والعمل على الوصـــول للحد الادنى من الخدمات .

على أن يراعى فى إعداد هذه الخطط :

– تحديد مستويات معينة للوصول إليها فى فترات محددة .

– تحديد الدور المطلوب من الأجهزة الاهلية والحكومية بعد اشتراكها فى إعداد هذه الخطط .

– الوصول بمفهوم المسئولية الاجتماعية الى أكبر مدى فى مجتمع القرية .

بالنسبة للقرى المركزية (٨٠٨ قرية) يقترح :

– تنسيق الخطط التى تعد على مستوى القرى للحصول على خطة محلية متكاملة على مستوى مناطق عمل الوحدات المحلية .

– تنظيم وتيسير تمويل هذه الخطط .

– تنظيم متابعة وتقييم هذه الخطط دوريا .

رفع كفاءة النظام الحالى للتنمية على باقى المستويات :

ويقترح فى هذا الخصوص :

– تنظيم إعداد خطط المشروعات الانتاجية على مستوى المركز والمحافظة بمعرفة الهيئات المختصة فى كل منها .

– تنسيق الخطط التى تعد على مستوى الوحدات المحلية الريفية وخطط المشروعات الانتاجية المشتركة للوصول الى خطط مجمعة للحصول على أعلى انتاج وخدمات على هذين المستويين .

وعلى مستوى الاقاليم التخطيطية يقترح :

– تنسيق خطط المحافظات داخل كل إقليم عن طريق اللجنة العليا للتخطيط وهيئة التخطيط الاقليمى .

– التوجيه الفنى من أجهزة التخطيط الاقليمى لتلك القائمة باعداد الخطط على مستوى المحافظة والمراكز والقرى .

رفع كفاءة نظام التنمية على المستوى القومى :

يلزم لذلك تدبير المقومات الآتية :

– التنسيق بين الخطط على المستويات السابقة وصولا لأعلى مستوى للانتاج والخدمات فى الريف .

– تحديد الخطوط الرئيسية والقواعد والأسس التى تتبع لإعداد الخطط المطلوبة .

– تحديد نظم الحوافز لتشجيع المجتمعات الريفية على الإسهام فى مشروعات التنمية المختلفة .

– تخطيط النهوض بالعمليات والاوضاع والنظم الادارية والفنية لاجهزة التنمية على مختلف المستويات .

ولتحقيق هذه المقومات يقترح :

– قيام المركز الدولى للتنمية الريفية بمريوط بالاستمرار فى إعداد تنمية القرى فى المناطق المستصلحة وخطط الوصول لاعلى انتاج .

خامسا : أسلوب العمل المقترح :

مرحلة التطبيق على نطـاق محدود فى إقليم اقتصادى واحد :

– يلزم البدء بالعمل على نطاق محدود لسببين :

× قياس نتائج تطبيق الاستراتيجية المقترحة وادخال التعديلات عليها .

× تيسير اعداد الكوادر اللازمة للتخطيط على المستوى المحلى .

– يلزم قياس نتائج تطبيق الاستراتيجية فى قرية الجزائر (احدى قرى المناطق المستصلحة) ليمكن التعميم على ضوئها .

– يقترح القيام ببحث تطبيقى فى منطقة وحدة محلية (بها اراضى مستصلحة واصلاح زراعى وأراض عادية) وتنسق الخطط على مستوى القرى الرئيسية ثم تربط أهداف خطة المركز الادارى والمحافظة والاقليم الاقتصادى .

مرحلة التعميم على نطاق وحدة محلية ريفية لكل محافظة :

فى هذه المرحلة يجرى اختيار وحدة محلية ريفية بكل محافظة لتنفيذ النظام المقترح ، ويشترك رؤساء كافة أجهزة التنمية فى شرح الموضوع وتحديد الادوار وكذلك تشترك القيادات المهنية فى التدريب .

مرحلة التعميم على نطاق عام :

وفيها يبدأ التعميم على مختلف مناطق الوحدات المحلية حتى تغطى كل محافظة حسب ظروفها .

سادسا : الاسلوب الانطلاقى كمدخل للتغيير الجذرى للاوضاع الحالية فى الريف :

هناك مدخل أخر لتغيير الاوضاع الحالية للريف تغييرا جذريا بتحويله الى ريف عصرى تماما بالمقاييس العالمية وهو استخدام الاسلوب الانطلاقى الذى يرتكز على التخطيط بعيد المدى ، ووضع الصورة المستقبلية لفترة تمتد الى عشرين عاما ، على ان يتم ذلك على ثلاثة مستويات :

– المستوى القومى : وفيه يستفاد بثروات مختلف المناطق وخصائصها كالثروة السياحية ، الثروة المائية الزراعية ، الصحراوية ، المناخية ، الاستشفاء الصحى .

– المستوى الاقليمى : وفيه يركز على تحقيق الاهداف التنموية للاقليم ، وتحقيق اكبر قدر من التنسيق والتكامل بين مختلف القطاعات والمشروعات .

– المستوى المحلى : يتولى التخطيط بإضفاء الشخصية المحلية على المشروعات فى إطار التنمية الاقليمية وتتطلب هذه الاستراتيجية الجديدة ان يتولى جهاز علمى على اعلى مستوى ارساء معالم الصورة المستقبلية على المستوى القومى .

ويقترح البدء بتجربة تطبيق الاسلوب الانطلاقى فى التنمية على مستوى اربع مناطق على النحو التالى :

– منطقة ذات اقتصاد سياحى (مركز البدرشين) .

– منطقة ذات اقتصاد مرتبطة بالثروة المائية (فى شمال الدلتا) .

– منطقة ذات اقتصاد زراعى وحيوانى (فى محافظات مصر العليا) .

– منطقة مستخدمة فى مجتمع مستحدث متعدد الاستخدامات (غرب النوبارية) .

وعند البدء بهذه التجربة يقترح الاخذ بالخطوات الآتية :

– تكوين لجنة عليا للإشراف على التجربة .

– تكوين لجان تخطيطية لكل منطقة تجربة .

– تجميع الدراسات والبيانات الاساسية عن كل منطقة .

– وضع الخطط والمشروعات بهذه المناطق بناء على دراسات الجدوى .

– تدريب القيادات المحلية والكوادر الفنية اللازمة للتنفيذ .

– البدء فى التنفيذ واعطاء اولويات للمشروعات الاستراتيجية المدعمة .

– تنفيذ المشروعات والتقييم المستمر .

وأهم ما يميز هذا الاسلوب الانطلاقى فى التنمية عن غيره من الأساليب ما يأتى :

– تكامل بيئى اجتماعى فى التنمية وتنسيق بين الأنشطة القطاعية حول نواة التنمية أى حول الاستخدام البيئى الاقتصادى الأمثل .

– انطلاق فى الفكر والحلول العلمية الطموحة الى أبعد من الأفكار

والحلول التقليدية ، والى أقصى ما يمكن من التقدم بامكانات التكنولوجيا .

– النظرة المستقبلية بعيدة المدى مع استمرارية فى العمل .

– العمل الفريقى للقيادات المحلية والكوادر المتخصصة .

– توفير أحجام اكبر من الاستثمارات مع الأهداف الطموحة .

التوصيات

فى ضوء الدراسة السابقة ومادار بالمجلس من مناقشات وآراء يوصى بالآتى :

فى مجال الموارد الطبيعية :

* العمل على خفض معدلات النمو السكانى من خلال برامج قومية فعالة من بينها برنامج تنظيم الأسرة لإحداث توازن بين الموارد الطبيعية والبشرية فى الريف .

* المحافظة على الرقعة الزراعية مع اتخاذ الاجراءات اللازمة لمعالجة مشكلة التفتت فى الحيازة ، وذلك :

– بإحكام تنفيذ وسائل التجميع الزراعى مع اتخاذ الوسائل الكفيلة بقيام الجمعيات التعاونية الزراعية باداء دورها فى وضع خطط وبرامج التجميع الزراعى وتنفيذ الدورات الزراعية التى تضمنها هذه الخطط على أن تراعى مواءمة التجميع الزراعى للظروف الزراعية السائدة والتخطيط الاقليمى لكل محافظة بما يتفق مع المصالح الخاصة والميزات النسبية للمحافظات المختلفة .

– وضع الدورات الزراعية التى تتناسب مع الهيكل المحصولى وتوقيت توزيع مياه الرى بما يتلاءم مع احتياجات المحاصيل المجمعة داخل الدورات الزراعية التى تتقرر فى هذه الشأن .

* تطوير أساليب الزراعة وتعميم الميكنة الزراعية واستخدام الوسائل الميكانيكية والكهربائية فى الزراعة الآلية لزيادة معدلات الانتاج الزراعى النباتى والحيوانى عل ان يركز الاهتمام على مايلى :

– إعداد وتدريب الكوادر الفنية اللازمة للزراعة الآلية فى جميع المستويات واستمرار التدريب الدورى للتعرف على كل جديد فى هذا المجال .

– البدء فى انشاء وحدات الخدمة الآلية تدريجيا ، على ان تكون الوحدات الاولى نوعا من المزارع النموذجية فى عدد من المحافظات التى بدأت بها بعض مظاهر الميكنة الزراعية نتيجة وجود بعض وحدات البحوث والتجارب الزراعية ، ويمكن ان تكون تابعة لشركات متخصصة للأمن الغذائى .

– استغلال الطاقة الكهربائية والشمسية فى بعض عمليات الزراعة الآلية .

– التوسع فى صناعة الآلات الزراعية ، وخاصة الصغيرة منها ، التى تتناسب مع ظروف الميكنة الزراعية فى مصر – وكذلك ما يستخدم من آلات فى مجال استصلاح الاراضى وتشجيع استيرادها مع اعفائها من الجمارك .

* وضع سياسة بحثية مترابطة ودعم البحوث وتوفير إمكانات تنفيذها فى مجالات استنباط الأصناف الجديدة والعالية الانتاج وتحديد أنسب المعاملات الزراعية المختلفة وتحسين السلالات والتراكيب الوراثية للماشية والدواجن .

* تشجيع ودعم الجمعيات التعاونية والقطاع الخاص لإقامة مشروعات المجمعات الزراعية الصناعية ، ويوصى بما يلى :

– فتح المجال أمام القطاع الخاص والقطاع التعاونى ليأخذ دوره المنافس فى الأسواق الزراعية المحلية والأجنبية وهو أمر سيعود بفائدة مباشرة على المنتجين نتيجة حصولهم على عائد اكبر من انتاج أفضل يعود أثره على الدخل القومى .

– اعطاء الفرصة المتعادلة للقطاع العام والقطاع التعاونى والقطاع الخاص – أفرادا أو شركات – للمساهمة فى المشروعات الخاصة بالتصنيع الزراعى ، الأمر الذى يدعم الاقتصاد القومى .

* اعطاء الأولوية لمشروعات الامن الغذائى لتوفير المنتجات الزراعية

الغذائية ، وتشجيع الجهود الاهلية فى هذه المجالات بتوفير القروض الميسرة ، مع الاخذ بما يلى :

– الحد من التدخل الحكومى فى القطاع الزراعى وقصره على : تدبير البيئة الصالحة من توفير وسائل الرى والصرف واستنباط البذور وإكثارها ومتابعة توفير الاسمدة والمبيدات اللازمة ومراقبة صلاحيتها .

– استقرار القوانين التى تحكم العلاقة بين الملاك والمستأجرين بما يحقق العدالة .

– التوسع فى مساحات الحاصلات الزراعية الغذائية .

– اعادة النظر فى التركيب المحصولى ودراسة التكلفة الاقتصادية والاجتماعية لتغيير النمط المحصولى .

– التوسع فى إنشاء الشركات والجمعيات التعاونية الخاصة بتربية الدواجن على مستوى المحافظات واعتبار هذا الانتاج من أهم الحلول الاساسية لتحقيق الأمن الغذائى والاهتمام بالبحوث والدراسات الخاصة بتحسين السلالات من الدواجن التى تصلح للتربية بهدف زيادة عائدها من اللحوم والبيض ، وانشاء شركات متخصصة فى انتاج غذاء الدواجن ومشاركة البحث العلمى فى استنباط انواع جديدة من المخلفات الحيوانية والنباتية المحلية .

– العمل على تحسين سلالة ونوعية الثروة الحيوانية المصرية وذلك بتربية الأنواع الملائمة للبيئة المصرية ذات العائد العالى من اللحوم والالبان ، والتوسع فى إنشاء وحدات للتلقيح الصناعى والاهتمام بتوفير أغذية الحيوانات ، سواء عن طريق الانتاج المحلى لهذه الاغذية او عن طريق الاستيراد ، والعمل على مقاومة أمراض الحيوان بزيادة الوحدات البيطرية والاهتمام بها لتؤدى وظيفتها على خير وجه .

* دعم البنيان التعاونى حتى يؤدى دوره الأساسى فى خدمة الانتاج والفلاح وتشجيع الحركة التعاونية وتوجيهها لزيادة الانتاج الزراعى والحيوانى والسمكى واستصلاح الأراضى والاهتمام بالتدريب ونشر الوعى التعاونى فى الريف .

* نشر الإرشاد الزراعى لإحداث التغيير المطلوب فى سلوك المزارع المصرى وتوصيل المعلومات التكنولوجية له .

* ترشيد استخدام مياه الرى ودراسة إمكان إدخال المياه فى اطار المحاسبة الاقتصادية فى الانتاج الزراعى وتطوير الرى باستخدام الكهرباء ومقاومة الحشائش فى المجارى المائية ودراسة المقننات المائية وتعميم استخدام الرى بالرش والرى بالتنقيط كلما كان ذلك افضل فنيا وماديا لتوفير كميات من المياه لاستصلاح مساحات من الاراضى وزيادة امكانات استغلال المياه الجوفية ، مع الاخذ بما يلى :

– استكمال البحوث الخاصة بالمياه الجوفية لتحديد الكمية التى يمكن سحبها بأمان من الخزانات الجوفية لأغراض الرى ، وسرعة الانتهاء من البحوث الخاصة بالاستفادة من مياه المصارف .

– العمل على تقليل الفوائد بمختلف أنواعها ومواقعها والاهتمام المستمر بالتغلب على الحشائش المائية وإزالتها .

– استنباط واستبدال محصولات أقصر عمرا واقل استهلاكا للمياه .

– ان تتحمل التعاونيات فى القرى المسئوليات الجادة وفى مقدمتها تطهير مجارى الرى والصرف وصيانتها ومقاومة الحشائش بصفة مستمرة وتمويل هذه العمليات ومحاسبة الحائزين المستفيدين .

– تهيئة المناخ لانطلاق الوحدات الانتاجية وربط الأجر والحوافز بالانتاج .

في مجال التخطيط العمراني للقرية :

* وضع تخطيط علمى عمرانى لكل قرية وتحديد حيز التوسعات العمرانية الجديدة وتحسين المظهر العام للقرية وادخال أساليب الجهود الذاتية فى مجال تحسين واصلاح مرافق القرية .

* الوصول بالقرية المصرية الى المستوى المناسب للمعيشة من ناحية السكن والصرف الصحى ومياه الشرب والكهرباء والاهتمام بشبكة الطرق والمواصلات فى الريف .

فى مجال تنمية الموارد البشرية والخدمات العامة :

* وضع خطة للقضاء على الأمية فى الريف وتطوير التعليم به بربط التعليم الريفى بالبيئة الريفية وإدخال نظم وبرامج التدريب المهنى الريفى ، وإيجاد فرص عمل جديدة فى الريف لعدم اللجوء للهجرة الى المدن .

* الارتقاء بالمستوى الصحى للفلاح بدعم الوحدات الصحية وزيادة الوعى الصحى لأهالى الريف والنظر فى مد مظلة التأمين الصحى لتشملهم .

* العمل على كفاية وكفاءة المؤسسات الريفية ودعمها بالعاملين المدربين وترشيد العادات والتقاليد السائدة فى الريف .

* توفير المناخ الاجتماعى الذى يغرس فى أعماق الفلاح المصرى الشعور بالانتماء للوطن والاحساس بالطمأنينة ، وتطوير نظم الارشاد والإعلام والتثقيف الريفى وحصول القرية المصرية على الحد المناسب من الخدمات العامة .

فى مجال استصلاح الاراضى :

* زيادة الرقعة الزراعية بمساحة ٢.٨ مليون فدان ووضع خطة قومية متكاملة للاستصلاح فى كل منطقة واستخدام التكنولوجيا الحديثة ووضع الاسلوب المناسب لمتابعة التنفيذ والتقييم وتحديد أهداف الاستصلاح مع تحديد نوع الاستثمار الزراعى المستهدف .

* الربط بين عمليات استصلاح الاراضى وعمليات الاستزراع والتنمية بحيث يظهر هذا التكامل فى المشروعات الحديثة وامتداد المرفق إلى هذه المناطق لتفى باحتياجاتها المختلفة ضمن خطة شاملة للتعمير والاستصلاح والتنمية .

* دراسة التركيب المحصولى فى أراضى الاستصلاح الجديدة بحيث تعطى أكبر عائد اقتصادى ، وتتمشى مع الظروف البيئية والاجتماعية السائدة فى هذه المناطق .

* وضع أولويات لبرامج الاستصلاح والبدء فى الأراضى المجاورة للاراضى القديمة والمستصلحة .

* تطوير برامج التعليم والتدريب المتصلة بالزراعة والرى بما يتمشى مع التكنولوجيا الحديثة والتوسع فى الزراعة الآلية .

* توسع قاعدة التمليك فى الأراضى المستصلحة سواء لخريجى الجامعات او لصغار المزارعين أو البيع بالمزاد وعدم التصرف الا بعد استكمال مراحل الاستصلاح وعلاج عيوب الأراضى المختلفة .

* الابقاء على بعض المساحات الكبيرة من الاراضى المستصلحة فى صورة مزارع تدار بمعرفة الشركات (قطاع عام ، شركات مشتركة شركات استثمار) واستخدام افضل الأساليب الفنية والتكنولوجية الحديثة لزيادة قدرة الاراضى على الانتاج المكثف مع زراعة المحاصيل غير التقليدية والتصديرية ذات العائد الاقتصادى المرتفع .

* انشاء بنك المعلومات المتصلة بالزراعة والرى واستصلاح الاراضى .

* تجميع الاستراتيجيات والتوصيات التى اعدتها المجالس القومية المتخصصة والاجهزة المعنية بالتنمية الريفية والأجهزة المركزية للوزارات ووزارة التخطيط ، لإعداد استراتيجية موحدة متكاملة للتنمية الريفية ، بعد التنسيق بينها وتحديد الاولويات والبرامج التنفيذية .

* اعلان الاستراتيجية المتكاملة مقترنا بها بيان بالاوضاع الحالية والمستهدفة للمجتمع الريفى لمختلف الاجهزة العاملة فى مجال التنمية الريفية على مختلف المستويات للاسترشاد بها والعمل فى اطارها .

* قيام أجهزة التنمية الريفية الحكومية والاهلية على مستوى كل قرية بإعداد دليل للتنمية للقرية اقتصاديا وعمرانيا واجتماعيا وثقافيا لايضاح الاوضاع الحالية والمستهدفة فى محيط كل قرية فى هذه المجالات .

* استخدام دليل تنمية كل قرية أساسا لإعداد خطط محلية للتنمية طويلة وقصيرة المدى للوصول لاعلى مستوى ممكن للانتاج والخدمات على مستوى كل قرية مع تنظيم تمويل المشروعات التى تتضمنها هذه الخطط وتنفيذها بالاستعانة بالجهود الذاتية الاهلية ماديا وعينيا .

* تجميع خطط التنمية المحلية للقرى على مستوى مناطق عمل الوحدات الريفية لإعداد خطط الوصول لاعلى مستوى للانتاج والخدمات على مستوى مناطق عمل هذه الوحدات وأن تجمع هذه بدورها لإعداد خطط الوصول لأعلى مستوى ممكن للانتاج والخدمات على مستوى المراكز الادارية والمحافظات والاقاليم التخطيطية وعلى المستوى القومى .

سياسة تمويل الحكم المحلى

يتوقف نجاح نظام الحكم المحلى فى تحقيق أهدافه على مجموعة من العناصر فى مقدمتها حجم الموارد المالية المتاحة للمحليات . وبقدر ما تتناسب الموارد المالية للوحدات المحلية والسلطات المالية المنوحة مع الاختصاصات التى تمارسها وما يتوافر لهذه الوحدات من مرونة فى استخدام مواردها - تكون فاعليتها فى خدمة المجتمع المحلى وتنميته .

وقد أصبحت مشكلة نقص الموارد المالية المتاحة لوحدات الحكم المحلى - سواء من متحصلات الضرائب والرسوم أو من المعونات المركزية - من التحديات الأساسية التى تواجه نمو وتطور نظام الحكم المحلى كما أصبحت زيادة هذه الموارد ضرورة لازمة لدعم المحليات والتوسع فى تطبيق مبدأ التنمية اللامركزية التى تعتمد على موارد محلية يتم استخدامها محليا والاتجاه الى تقليل الاعتماد على موازنة الدولة وزيادة مشاركة مواطنى المجتمعات المحلية فى تنمية مجتمعاتهم بالجهود الذاتية .

وقد ساهمت سياسة الانفتاح الاقتصادى فى تدفق بعض الاستثمارات فى شكل مشروعات انتاجية وخدمية مختلفة . كما ساهم انشاء صناديق مشروعات الاسكان الاقتصادى واستصلاح الاراضى وتنظيم لجان الخدمات الصناعية وتيسير الحصول على قروض ومنح أجنبية تستهدف تحسين الخدمات الاساسية بالريف والمدن - فى تحسين الأساس الاقتصادى للمحليات .

تطوير نظام التمويل المحلى :

تأثر نظام التمويل المحلى بالسياسات الاقتصادية المختلفة التى طبقت من الستينات حتى الآن وذلك على النحو الآتى :

- اعتبار التمويل المحلى بعد الستينات نظاما تابعا للتمويل المركزى نتيجة للاخذ بمبدأ مركزية التخطيط وتركيز الموارد على المستوى القومى .

- اعتبار التمويل المحلى بعد تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادى نظاما مشاركا فى التنمية وله موارد ذاتية لا ترتبط بالموازنة العامة بل يعمل الى جانبها ويقوم باستثمار الموارد المحلية التى يتم تدبيرها من المجتمع المحلى .

- ارتباط التمويل المحلى بالقوانين العامة المنظمة للسياسات والاجراءات المالية على المستوى العام للدولة متمثلة فى قوانين عديدة من أبرزها قوانين الموازنة العامة للدولة والخطة والضرائب على الدخل والضرائب العقارية وتأجير المساكن والنظام المالى الحكومى والرقابة عليه ، بالاضافة الى قانون الحكم المحلى ولوائحه التنفيذية .

ومن جهة اخرى لم يعد التمويل المحلى يقتصر على الايرادات الذاتية للمحليات الواردة بالموازنة العامة للدولة بل اصبح يضم اربعة مصادر للتمويل هى :

- موارد تظهر فى الموازنة العامة للدولة فى شكل نصيب الايرادات السيادية الجارية وذلك الى جانب سد العجز السنوى .

- موارد محلية تخرج عن الموازنة العامة وتتمثل فى ايرادات وموارد نص عليها قانون الحكم المحلى . مثل حساب رصيد الايرادات المشتركة وحساب الخدمات والتنمية ولجان الخدمات الصناعية وحساب تمويل مشروعات الاسكان الاقتصادى وحساب حصيلة التصرف فى الاراضى الزراعية والمستصلحة ، وبعض هذه الحسابات تدار بواسطة مؤسسات

محلية تعمل على المستوى القومى (مثل الأمانة العامة للحكم المحلى ووزير الحكم المحلى) وبعضها تدار بواسطة المجالس الشعبية المحلية (المحافظة والمراكز والمدن والقرى) .

– موارد تخرج عن نظام الحكم المحلى والموازنة معا وتستخدم حصيلتها فى تمويل خدمات محلية مثل حساب صندوق النظافة وصندوق انشاء وصيانة الطرق .

– معونات وقروض ومنح أجنبية للمحليات لمواجهة الانفاق الجارى والاستثمارى اللازم لتطوير البنية الأساسية بالقرى والأحياء وتنمية اللامركزية ومواجهة مشروعات السكان والتنمية والاسكان الاقتصادى والمتوسط والتدريب والتخطيط والمدن الجديدة والمجتمعات المستحدثة .

القدرة المالية للمحليات :

لعل ابرز الحقائق فى هذا الصدد هو التناسب العكسى بين الزيادة المطردة فى وظائف وخدمات الحكم المحلى وبين قصور التمويل المتاح نتيجة لعدة أسباب من أهمها :

– عدم تطور الأوعية المكونة للموارد المحلية الخاصة والمشتركة .

– الاتجاه الى اعتبار المجالس الشعبية المحلية سلطات غير تمويلية وغير ضريبية بالنسبة للضرائب والرسوم المحلية نتيجة لعدم تحديد مفهوم ومجالات الضريبة المحلية .

– جمود الضريبة على الأطيان والعقارات المبنية والاعفاءات التشريعية المتوالية فيها مع عدم اشارة التشريعات الجديدة الى موارد او اجراءات مالية بديلة تعوض الفاقد من الحصيلة الحالية .

– مركزية اتخاذ قرارات فرض الضرائب الاضافية والرسوم .

وقد ادت هذه الاسباب الى عدم وجود سياسة مالية مستقرة لإعانة المحليات ماليا على مزاولة الاختصاصات المسندة اليها او زيادة قدرتها المالية بما يتناسب مع عدد السكان وحجم ونوع المجالس الشعبية المحلية التى تعمل بها .

ويمكن تقسيم أسباب انخفاض القدرة المالية للمحليات الى قسمين :

– أسباب ترتبط بالعلاقات التمويلية المركزية – المحلية .

– وأسباب تتعلق بادارة الموارد المالية المحلية .

العلاقات التمويلية المركزية المحلية : وتتضمن الأسباب الآتية :

– عدم وجود نظام متكامل للتمويل المحلى على مختلف مستوياته وما صاحب ذلك من جمود للايرادات المحلية نتيجة للاكتفاء بعملية تخصيص جزء من موارد الدولة للمحليات .

– الاتجاه الى زيادة الاعفاءات من الضرائب الأصلية والاضافية والرسوم المحلية المخصصة للمحليات .

– معارضة بعض الأجهزة المركزية لأى أجراء أو قرار تمويلى تصدره المجالس الشعبية المحلية من شأنه إحداث زيادة فى تكلفة السلعة او الخدمة بالرغم من مطالبتها لتلك المجالس بتحسين تلك الخدمة او السلعة .

– عدم الإبقاء على سلطة المجالس الشعبية المحلية فى فرض الرسوم المحلية .

– اتجاه بعض الأجهزة المركزية لحل المشكلات الاجتماعية المترتبة على نقص المعروض من الخدمات البيئية المحلية لأسباب لا دخل للمحليات فيها من خلال اجراءات وأساليب أدارية مركزية تنتقص غالبا من انشطة وموارد تلك المحليات (مثل الاسكان) .

ادارة الموارد المالية المحلية :

وتتضمن ما يلى :

أولا : السياسات المالية واثرها على الموارد المالية للمحليات:

تتأثر الموارد المحلية بالسياسات والاجراءات المالية المختلفة ومن ابرز هذه السياسات :

– ثبات اسعار الضريبة الاضافية على الصادرات والواردات المكونة لحصيلة حساب رصيد الايرادات المشتركة وعدم توزيعها على المحافظات وفقا للظروف الاجتماعية والاقتصادية بها ولكن على أساس عدد السكان والتوزيعات السابقة مما أدى الى حصول بعض المحافظات الغنية نسبيا

على حصص أكبر من قريناتها .

– عدم اتاحة الفرص للمحليات والمجالس الشعبية المحلية لابداء رأيها فى المناقشات ومقترحات السياسات والتشريعات المرتبطة بتطوير الأنشطة والقوانين المؤثرة على التمويل المحلى .

– الاعفاءات المتتالية لملاك الاراضى والمبانى التى تخضع للضرائب العقارية على الأطيان الزراعية والمبانى مما افقد المحليات جزءا كبيرا من الايرادات الجارية .

– ايقاف تحصيل بعض الرسوم المحلية من شركات القطاع العام بحجة الاسهام فى تخفيض التكاليف الكلية للانتاج .

ثانيا : الاختلال فى تركيب هيكل التمويل المحلى :

ومن مظاهر هذا الاختلال ما يأتى :

– ان الضرائب السيادية على الأطيان والمبانى والملاهى تزيد بنسبة تقل عن سدس نسبة الزيادة من الضرائب والرسوم ذات الصفة المحليــة (مثل الضرائب الإضافية على هيئة قناة السويس والنصيب فى الصندوق المشترك والحصة فى الإيرادات المشتركة وضريبة ورسوم السيارات) وذلك خلال الفترة من ١٩٧٦ الى ١٩٨٢/٨١ حيث بلغت الزيادة بالنسبة للنوع الاول ٨١ ٪ وفى النوع الثانى ٤٧٧ ٪ .

– نصيب المحليات فى الضريبة الاضافية على قناة السويس لايمثل الا نسبة ٢ ٪ من ايراداتها سنة ١٩٨١/٨٠ فقط ولا يوزع الا على محافظات القناة .

– ثبات مصادر الضرائب والرسوم المحلية بالرغم من تغيير أنواع النشاط الاقتصادى والاجتماعى بالمحليات بعد الأخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادى وارتفاع مستوى المعيشة وظهور أنواع جديدة من الانشطة يمكن ان تفرض عليها رسوم جديدة بخلاف الثمانية عشر نوعا التى نص عليها القرار الوزارى رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ والذى ثبت وضعـــا كان قائما قبل تنفيذ نظام الادارة المحلية سنة ١٩٦٠ .

– الغاء الحصص فى الضريبة الاضافية على القيم المنقولة والضريبة الإضافية على الأرباح التجارية والصناعية واللتين كونتا الحصة فى الايرادات المشتركة .

– تناقص ايرادات المرافق التى تديرها المحليات بنسبة ٣٧ ٪ فى سنة ١٩٨٢/٨١ عن سنة ١٩٧٦ نتيجة انشاء هيئات عامة خدمية مثل المياه والصرف الصحى وشركات عامه للكهرباء اصبحت تتولى تلك الانشطة من الناحية الانشائية فقط اما الادارة اليومية فما زالت من مسئولية المحليات .

– ان زيادة جملة الايرادات المحلية تعود الى زيادة الموارد من انشطة محلية اخرى (حصيلة حساب الخدمات والتنمية – حصيلة تمويل مشروعات الاسكان الاقتصادى – حصيلة صندوق النظافة) وهى موارد يجب ألا تظهر فى الموازنة العامة للدولة لانها تؤدى الى تضخم جانبى الايرادات والمصروفات بصورة غير حقيقية حيث انها قيود حسابية نظامية وتدار بطريقة مختلفة عن ادارة ايرادات واستخدامات الموازنة العامة للحكم المحلى .

ثالثا : تعقيد الأساليب والاجراءات المالية والادارية :

ويبدو ذلك فيما يلى :

– اعتبار حصيلة حساب رصيد الموارد المشتركة جزءا من موارد الدولة واستخدامه فى جانب المصادر التمويلية للانفاق العام للحكم المحلى وحرمان مؤسسات الحكم المحلى من مصدر تمويلى مرن يمكن أن يزيد من قدرتها المالية بعيدا عن الموازنة العامة .

– عدم معرفة المحليات بتقديرات حجم الايرادات الجارية من الضرائب العقارية على الأراضى والمبانى .

– سوء اجراءات تحصيل الضرائب الأصلية والاضافية على الأطيان والعقارية المبنية مما أدى الى وجود متأخرات كبيرة لم يتم تحصيلها من الممولين .

– الزام الوحدات المحلية بتوريد حصيلة مبيعاتها من الأصناف الراكدة والخردة والكهنة الى الخزانة العامة فى حين يلزم اعفاؤها من ذلك

أسوة بالهيئات العامة الخدمية والوحدات الاقتصادية .

رابعا : اجراءات الموازنة المحلية :

× بالنسبة لاعداد الموازنة يلاحظ ما يلى :

– شمول موازنة الدواوين العامة للمحافظات للانفاق الاستثمارى للوحدات المحلية داخل المحافظة (المراكز والمدن والأحياء والقرى) الأمر الذى يؤدى الى مركزية القرارات التمويلية داخل المحافظة ويحرم المجالس الشعبية الأدنى من استغلالها .

– قلة الارتباط بين جانبى الايرادات والاستخدامات بأنواعها المختلفة بسبب النقص الشديد بين الخطوط المحلية والاقليمية للتنمية نتيجة لاهتمام الأجهزة المركزية والهيئات الخدمية والوحدات الاقتصادية بتصميم وتنفيذ برامج تحتاج الى التنسيق بالتكامل من ناحية التوطين أو حساب الآثار الاجتماعية والاقتصادية المتبادلة بينها .

– الاهتمام باصدار الموازنة على أساس تحديد المسئولية الادارية بما لا يتفق كثيرا مع اهتمام وزارة التخطيط باصدار الموازنة على أساس قطاعات تنموية مما يؤدى الى إغفال النظرة الشاملة للتنمية الريفية والحضرية والاقليمية .

– التقدير الجزافى هو النمط السائد لتحديد حجم الايرادات دون النظر الى القدرة المالية أو امكان التحصيل .

– تجزئة وثيقة الموازنة المحلية نتيجة لفصل وثيقة الموازنة الجارية عن الموازنة الاستثمارية مما لا يسهل معه حساب مدى الارتباط بين الانفاق الجارى والاستثمارى ويجعل من الصعب حساب الانتاجية من الانفاق العام للحكم المحلى .

× بالنسبة لتوزيع الموارد على الاستخدامات بأنواعها يلاحظ الآتى :

– الاستخدامات والتحويلات الرأسمالية لا يزيد نصيبها عن (٣٠.٨٪) من الانفاق العام للحكم المحلى ، والباقى وقدره ٦٩.٧١ ٪ يوجه الى الانفاق الجارى الذى تستهلكه الأجور والمصروفات الجارية .

– تذبذب نسبة الاستخدامات والتحويلات الرأسمالية الى حجم الايرادات الكلى للحكم المحلى ، نتيجة عدم وجود سياسة ثابتة للاستثمارات .

× بالنسبة للرقابة على الموازنة يلاحظ ما يأتى :

– ان الرقابة الادارية على تنفيذ الموازنة تقتصر على متابعة سلامة الصرف ومدى مطابقته للوائح والتعليمات المالية دون الاهتمام بمعدلات الاداء المالى او الانتاجى او التكاليف .

– ان الرقابه الشعبية ما زالت قاصرة على متابعة الانفاق بعد الصرف وسلامة الاجراءات الحسابية دون النظر الى النتائج التى تحققت من الانفاق الجارى أو الاستثمارى من زاوية كفاءة وفاعلية استخدام الموارد فى تحقيق الاهداف .

× نقص الدراسات والبحوث الخاصة بتطوير ادارة التمويل المحلى ، ويبدو ذلك فيما يلى :

– عدم توافر الدراسات والبيانات الكاملة التى يمكن من خلالها التعرف على القدرة المالية والجهد الضريبى لكل مجتمع محلى ومدى العبء الذى يمكن ان يتحمله المواطن حسب اختلاف نوع النشاط الاقتصادى السائد ومستوى المعيشة ومستقبل التنمية فى كل وحدة محلية .

– عدم وجود دراسات للتمييز بين الضرائب والرسوم المحلية والضرائب والرسوم القومية ، على وجه التحديد ، حتى يمكن استخدام حصيلة الأخيرة فى إحداث عدالة التوزيع بين الأقاليم والمحافظات المختلفة ، واستهلاك حصيلة النوع الأول مباشرة فى التنمية داخل كل محافظة .

خامسا : عدم كفاءة وفاعلية ادارة الحسابات المحلية :

شهدت العشرون سنة الماضية ميلاد سبعة حسابات تمويل على

سنوات متتالية ، واصبحت تمثل التكوينات الرئيسية للتمويل المحلى ولعبت دورا رئيسيا فى التنمية الاجتماعية الاقتصادية العمرانية بالقرى والمدن من خلال حصيلتها التى تتجمع من مواردها المحلية ، وتنفق بقرارات تمويلية محلية او من هيئات مركزية معينة بالحكم المحلى واخذت تدار بأساليب ونظم مالية غير تقليدية تقارب فى بعض صفاتها نظام التخطيط والبرامج والموازنة وان كانت ما زالت بعيدة عنه ، وذلك بالاضافة الى انها تتيح فرصا اكبر لممارسة الرقابة الشعبية التى اختصت بها المجالس الشعبية المحلية .

وهذه الحسابات هى :

– رصيد الموارد المشتركة .

– حساب الخدمات والتنمية وتتكون موارده من ٩ بنود محددة على مستوى المحافظة والقرية .

– حساب لجنة الخدمات الصناعية .

– حساب تمويل مشروعات الاسكان الاقتصادى .

– حساب حصيلة التصرف فى الاراضى الزراعية والمستصلحة .

– حساب صندوق النظافة .

– حساب صندوق انشاء وصيانة الطرق .

وتواجه المحليات عدة صعوبات فى ادارة موارد تلك الحسابات من أبرزها :

– عدم وجود أجهزة مستقلة بالمحافظات لادارة هذه الصناديق على أساس حسابات التكلفة والعائد ، ونظم موازنه التخطيط والبـــرامج والاداء .

– توجيه جزء كبير من الاعتمادات الى استكمال العجز فى الموازنات العامة السنوية بدلا من استخدامه فى انشاء مشروعات انتاجية أو خدمية جديدة أو التوسع فيها .

– عدم قيام الشركات الصناعية بتوريد المبالغ المطلوبة منها فى حساب الخدمات الصناعية .

– ان موارد تمويل صندوق مشروعات الاسكان الاقتصادى تحتاج الى إعادة نظر بحيث يمكن اضافة موارد جديدة إليه تساعد على التوسع فى الإسكان الاقتصادى .

ترشيد قرار تمويل الاستثمارات المحلية من خلال التخطيط

منذ سنة ١٩٧٩ بدأت اجهزة التخطيط الاقليمى (اللجان العليا للتخطيط الاقليمى وهيئات التخطيط الاقليمى وقطاع التخطيط الاقليمى بوزارة التخطيط) تعمل لزيادة حجم الاستثمارات المحلية والاقليمية فى اطار متكامل وفى حدود موارد الاقليم .

وقد اخذ دور المجالس الشعبية المحلية للمحافظات يتزايد بالنسبة لتحديد الاحتياجات المحلية ووضع أولويات الاستخدامات الاستثمارية وصاحب ذلك بعض خطوات لتحسين العملية التخطيطية على المستوى المحلى ولكن ما زالت هذه الخطوات بعيدة عن احداث لامركزية التنمية والتخطيط والادارة . كما لم تتمكن عملية تخصيص الاستثمار للاقاليم الاقتصادية من خلق التناسق والتناسب المرغوب فيه بين مستويات النمو الاجتماعى والاقتصادى الاقليمى والمحلى فى اقاليم الجمهورية ، سواء على مستوى الاستخدامات الاستثمارية بدواوين عموم المحافظات أو بالنسبة للاستخدامات الاستثمارية بالقطاعات المختلفة .

وقد ترتب على توزيع استثمارات دواوين المحافظات استمرار إقليم القاهرة فى جذب اكبر حجم من الاستثمارات مع انخفاض نسبة نصيب الأقاليم السبعة الباقية وبالتالى انخفاض نصيب المحافظات المكونة لتلك الأقاليم . هذا بالاضافة الى ان نسبة الزيادة فى الاستخدامات الاستثمارية لموازنة ٨١ / ١٩٨٢ التى وجهت الى الأقاليم المتحضرة نسبيا تزيد عن تلك التى حصلت عليها الأقاليم الزراعية ، وقد صاحب ذلك عملية اعادة تجميع وتصنيف الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية

المحلية بحيث أصبحت تقع فى ثلاثة قطاعات هى : التنمية الشعبية (الزراعة ، الصناعة) والتنمية الأساسية (الكهرباء ، النقل والمواصلات ، المرافق ، الخدمات) والاسكان الممول بقروض ميسرة .

ومن الناحية الأخرى فان التوزيع النسبى للاستخدامات الاستثمارية لقطاعات الخطة ٨١ / ١٩٨٢ قد أوضح استمرار الاتجاه الى حصول الأقاليم المتحضرة نسبيا على نصيب أكبر من ذلك الذى اختصت به الأقاليم الزراعية ، وبنفس الترتيب والنمط الذى تم بالنسبة لاستثمارات دواوين المحافظات .

وما زالت هناك مركزية شديدة فى التنمية والتخطيط وبالتالى تقلص دور المحليات فى إحداث التغير الاجتماعى والاقتصادى المنشود ، اذ يقل حجم الاستخدامات الاستثمارية بدواوين عموم المحافظات عن ١٨ ٪ من حجم مثيله المخصص للقطاعات الاجتماعية والاقتصادية التى تتولاها الأجهزة المركزية والموزعة على الاقاليم بموازنة ٨١ / ١٩٨٢ .

وهذا كله يشير الى انه ما زال دور التخطيط الاقليمى والمحلى فى ترشيد القرارات التمويلية الاستثمارية محدودا للغاية .

استخدام القروض المحلية والأجنبية والمعونات والمنح الأجنبية

تعتبر القروض من مصادر تمويل المحليات وقد اتسعت سلطات المحليات فى الاقتراض خلال الفترة الأخيرة الى أن أصبح مسموحا لها أن تقترض لاقامة مشروعات انتاجية فى حدود ٤٠ ٪ من مجموع الايرادات الذاتية للوحدة المحلية وبموافقة رئيس مجلس الوزراء ، ومع ذلك فان القروض المحلية والاجنبية التى حصلت عليها المحافظات لم تصل الى هذا الحد ، ومن ثم لم تستفد الوحدات المحلية من حد المديونية المسموح به فى تمويل مشروعاتها ويرجع ذلك الى عدة عوامل من أهمها : عدم وجود هيئة تمويلية تختص باقراض المحليات وتساعدها على دراسة الجدوى الاجتماعية والاقتصادية للمشروعات ، سواء على مستوى قومى أو اقليمى ، خاصة وان كثيرا من هذه المشروعات أصبح يتبع أساليب الادارة الاقتصادية التى تقوم على حسابات التكلفة / العائد وذلك بالاضافة الى النقص الشديد فى الكوادر الفنية بالنسبة لمحللى الموازنات والمشروعات وتقييمها وادارتها .

وبالنسبة للمنح والمعونات الاجنبية فقد اخذت تتدفق على المحليات سواء من منظمات هيئة الأمم المتحدة او من اتفاقيات ثنائية مع دول أوربا او الولايات المتحدة ، وتوجه بصفة خاصة لتطوير خدمات البيئة الاساسية بالريف والأحياء الفقيرة بالمدن والتنمية اللامركزية المحلية والتدريب .

حتى اصبحت هذه المعونات والمنح تكون جزءا من مصادر تمويل الاستثمارات المحلية .

التوصيات

مما تقدم وما دار فى المجلس من مناقشات – يوصى بالآتى :

أولا : الملامح العامة والابعاد الاساسية :

* تتطلب معالجة زيادة الحيوية المالية للمجالس الشعبية المحلية فى مصر ، البحث عن سياسة للتمويل المحلى تعنى بمعالجة الصعوبات التمويلية الحالية وتهدف الى زيادة ايرادات تلك المجالس ورفع كفاءة وفاعلية القرارات التمويلية مما يدفع عملية الحكم المحلى والادارة نحو انجاز عال للأهداف الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية .

* يتطلب ايجاد البيئة المالية المواتية لتلك السياسات اعطاء المجالس الشعبية المحلية بعض السلطات التمويلية مما يستلزم ان يكون لها موارد مالية كافية ونظام للتمويل المحلى يتسم بالمرونة التى تكفل زيادة دورها فى مسئولية ادارة التنمية على المستوى المحلى والاقليمى عن طريق أنماط جديدة للعلاقات التمويلية قائمة على تطوير المعونات المالية ومايرتبط بذلك من تحديث وتكامل لأساليب التخطيط والموازنة والاشراف والرقابة وادارة الموارد المحلية ، وتزكى المشاركة الشعبية وتنشط الجهود

الذاتية للمواطنين لتمويل وادارة مشروعات النمو الاجتماعى والاقتصادى فى مجتمعاتهم المحلية .

* العمل على ازالة التناقض بين بعض التشريعات التى تصدر دون ان تأخذ فى الاعتبار أهداف نظام الحكم المحلى وأحكامه . ويمكن لازالة هذا التناقض مراعاة مشاركة المحليات والمجالس الشعبية المحلية فى دراسة مثل هذه التشريعات قبل اصدارها .

* الاستخدام الرشيد للموارد المتاحة والعمل على الحصول على موارد جديدة بما يقلل من درجة الاعتماد على المعونات المركزية وعلاقة التبعية السائدة حاليا بين الاجهزة المحلية والمركزية .

* اعادة النظر الشامل للنظام الجزئى الخاص بالتمويل والضرائب والرسوم المحلية . والذى لم تتناوله يد التجديد الا من خلال الصناديق والحسابات السبعة المشار اليها بالتقرير ، فى حين ان الموارد المقدرة بالقانون والتى ترد سنويا بالموازنة لم تلحقها زيادات مناسبة .

ثانيا : مكونات السياسة المقترحة :

* توسيع دائرة الانشطة والاوعية التى تفرض عليها ضرائب محلية بحيث يمكن للمحليات ان تعوض النقص فى ايراداتها الناشئة عن الاستثناءات أو الاعفاءات أو عدم تناسب الاسعار مع تغيير حجم ومصادر الدخول بالمجتمعات المحلية ومطالب تحقيق العدالة الاجتماعية وتوزيع الثروة وتوفير الخدمات والسلع العامة ، وذلك من خلال :

– اعطاء المحليات الحق فى فرض « متحصلات » على الدخول المتولدة بمناطق وحداتها المحلية بنسبة معينة تراجع دوريا او تخصيص نسبة من حصيلة ضريبة الدخل الى كل مجلس شعبى محلى للمحافظة التى تولد فيها ، ولا يشترط ان تكون متماثلة فى سائر المحافظات .

– النظر فى رفع القيود الموضوعة على المجالس الشعبية المحلية فى فرض رسوم محلية وأجور أو أثمان خدمات لأنشطة وأعمال تتم داخل وحداتها المحلية ، مع وضع ضوابط وحدود ملزمة لاستعمال المجالس لهذه السلطة .

* زيادة الموارد المشتركة للمحافظات من خلال الحصول على نسبة محسوبة من الضريبة الأصلية والاضافية على الصادرات والواردات والقيمة المنقولة والأرباح التجارية والصناعية ويوضع هذ النصيب فى حساب يوزع منه بقرار من وزير الحكم المحلى وفى حدود قاعدة يضعها المجلس الأعلى للحكم المحلى وعلى أساس :

– تخصيص نسبة لاقامة مشروعات انتاجية تستغل الامكانات والموارد المتاحة محليا .

– تخصيص نسبة للتوزيع على المحافظات التى تحتاج الى تمويل لمشروعات انتاجية وخدمية .

– تخصيص نسبة أخرى لانشاء هيئة تمويل محلية تقوم على إقراض المشروعات البيئية والحرفية بفائدة مناسبة بالوحدات المحلية والتأمين على الأصول المملوكة لها .

* حساب اعانة الدولة والتى تدخل فى الباب الثانى « اعانة خدمات سيادية » على اسس خمسة جديدة تستهدف :

– التجاوب مع أولويات احتياجات المجتمعات المحلية فى حدود السياسة التى تقرها وزارة التخطيط مع المجلس الأعلى للحكم المحلى .

– ضمان حد أدنى من كفاءة ادارة الخدمات الانسانية والبيئية والتنظيمية .

– صيانة المشروعات القائمة واعطاء أولوية لاستكمال المشروعات التى بدأ تنفيذها فعلا .

– حجم السكان ودرجة نمو المجتمع المحلى .

* اعادة النظر فى أسعار الضرائب والرسوم ذات الصفة المحليـــة (باب ٢ الايرادات الجارية والتحويلات الجارية بند ٢) والتى لم تتناولها يد التعديل منذ تطبيق نظام الإدارة المحلية سنة ١٩٦٠ وما زال العمل ساريا بها وفقا للقرار الوزارى رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ . ومن أمثلة ذلك :

- رسوم المحال التجارية .

- رسوم أعمال الصناعة والنشاط الحرفى .

- رخص الصيد وحمل السلاح .

هذا مع ضرورة ازالة الخلط بين الرسوم ذات الصفة المحلية وتلك التى تكون المجموعة (٩) من الباب الاول : الايرادات السيادية والتى تشمل بند (٤) ضريبة ورسوم السيارات ، وبند (٥) الحصة فى الايرادات المشتركة ، وبند (٦) النصيب فى الصندوق المشترك .

* تعديل تبويب الموازنة بحيث لا تقع الضرائب على الأطيان والمبانى والملاهى تحت الباب الاول - الايرادات السيادية ، إذ ان هذه الضرائب محلية بطبيعتها وليست قومية مع وضع أساليب التحصيل المناسبة والتى تكفل عدم تراكم متأخرات على الممولين بحجم قد يضطر الحكومة إلى إصدار قوانين بتقسيط تلك المتأخرات او التنازل عن قيمتها او تعرضها للتقادم المسقط .

* اعادة النظر فى اعفاء شركات القطاع العام من مساهمتها فى تمويل خدمات الحكم المحلى ، اذ انه يحرم المحليات من مصدر هام من مصادر التمويل .

ثالثا : ترشيد الاستخدامات الاستثمارية من خلال المشاركة المحلية والعملية التخطيطية :

*ارتكاز نظام تمويل الاستخدامات الاستثمارية على مشاركة كل مجتمع محلى فى تنمية نفسه وتنظيم موارده لمقابلة الاستخدامات الاستثمارية التى تقدر . ويمكن أن يقوم هذا النظام على أسس من بينها :

- تمويل نسبة من استثمارات الخدمات الأساسية (التعليم ، الصحة ، الاسكان ، المرافق) بمعرفة المجتمع المحلى نفسه ، ومن حصيلة الضرائب والرسوم المحلية التى يستطيع تقديرها وفقا للقدرة الضريبية للمجتمع المحلى والجهد الضريبى المقبول منه .

- تمويل نسبة من استثمار المشروعات الانتاجية من الموارد المالية للمجتمع المحلى نفسه او من خلال القروض التى تحصل عليها المحليات من البنوك التجارية او المؤسسات التمويلية المحلية المقترحة او بنوك التنمية الوطنية بالمحافظات .

- تمويل نسبة من استثمارات المشروعات الترويحية والثقافية والسياحية على نفقة المجتمع المحلى .

* تشجيع القطاع الخاص والجمعيات الأهلية والقطاع التعاونى على تولى أنشطة خدمات وانتاج عامة تتولاها الحكومة حاليا (مثل الأمن الغذائى ، والمشروعات الانتاجية بصندوق الخدمات والتنمية ، وصندوق النظافة) من خلال أسهم وسندات تصدرها المحليات .

* إقامة مشروعات تنمية اقليمية تتولاها المحليات بالاتفاق مع وزارة التخطيط .

* تطوير نشاط هيئات التخطيط الاقليمى بحيث تصبح بيوت خبرة تخطيطية لا تهتم فقط بجمع معلومات عن المشروعات والأعمال المحلية ووضعها تحت تصرف المخطط القومى ، ولكن لممارسة الدور القيادى الفنى فى العملية التخطيطية وتطوير عملية التخطيط على مستوى القرية والمدينة والمركز والمحافظة لاقامة مشروعات مشتركة بين المجالس الشعبية المحلية أو بين الاقاليم أو للاقتراض والحصول على منح ومعونات اجنبية ومحلية .

* تشكيل لجنة للسياسات والموارد داخل كل مجلس شعبى محلى بالمحافظات لوضع سياسات التنمية والخطط وتحديد مسارات التنفيذ وأساليب التقييم واقتراح توزيع المشروعات بين القرى والمدن والأحياء .

* تكوين مجموعات من المستشارين المتنقلين ، تعمل مع المحافظات والأقاليم وتقدم لها المشورة فى مجال الخدمات التخطيطية والادارية والفنية التى تتطلبها دراسات الجدوى الأولى للمشروعات وادخال أية نظم للتطوير التكنولوجى والادارى .

اتجاهات رئيسية لتطوير وتنمية القرية

يعيش ٥٤٪ من سكان مصر فى قرى يبلغ عددها ٤٢٨٦ قرية قديمة و٥١٢ قرية فى أراضى الاستصلاح ويلاحظ ان الفرق فى الدخل بين سكان الريف والمدن آخذ فى التناقص بينما تتسع الفجوة بين الاغنياء والفقراء .

والاستثمارات فى الزراعة اقل بكثير من الاستثمارات فى جوانب الانتاج الأخرى فقد بلغ خلال ١٩٧٩ نحو ٢٥٨ مليون جنيه أى حوالى ٦.٧ ٪ من مجموع الاستثمارات فى ذلك العام وهى نسبة غير كافية لمواجهة مشكلات الريف المصرى التى ما زالت معقدة برغم اللامركزية التى ظهرت فى السنوات الاخيرة وأتاحت لمجالس القرى الاستفادة القصوى من النظام التعاونى ونظام الائتمان والارشاد الزراعى والتسهيلات لتنظيم الاسرة والتعليم وجعلت الفلاح أكثر فاعلية وإسهاما فى تنمية مجتمعه على المستويات المختلفة .

وقد قدرت الزيادة السنوية فى الانتاج الزراعى فى عام ١٩٨١ بنسبة ١.٩ ٪ بينما بلغ معدل الزيادة فى عدد السكان ٢.٨ ٪ ، الأمر الذى أدى الى تزايد الاعتماد على استيراد السلع الغذائية التى بلغت ٤٨٪ من مجموع الاستهلاك فى تلك السنة .

واهتمت الخطة الخمسية الحالية (٨٢/١٩٨٣) – (٨٦/١٩٨٧) اهتماما أكثر بالزراعة إذ خصصت لها ١١ ٪ من الاستثمارات الحكومية تبلغ ٢٥٠٠ مليون جنيه .

وسوف تسهم هذه الاستثمارات مع لامركزية الادارة بدرجة اكبر فى مشروعات التنمية وفى العمل على تطويرها وتطوير الانتاج الزراعى بصورة أفضل منها فى الأعوام الخمسة السابقة .

والتنمية الريفية عملية جماعية مخططة متكاملة ومستمرة . والتكامل يعنى انها شاملة لكل جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولكل مستوياتها المحلية والاقليمية والقومية ، ولكل أبعادها الطويلة والمتوسطة والقصيرة المدى . فالتكامل بالنسبة للجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يعنى ان تكون برامجها متعددة الأغراض تعمل على رفع المستوى الاجتماعى والاقتصادى والثقافى للمجتمع بطريقة متوازنة للنهوض بالنواحى الحضارية المادية وغير المادية بالمجتمع بدرجة واحدة اذ ان رفع مستوى الدخول مع اهمال النواحى الاجتماعية قد يؤدى الى عدم استغلال الزيادة فى الدخل لصالح المجتمع بل كثيرا ما يساء استخدام هذه الزيادة اذا كان الفرد الذى ارتفع مستواه الاقتصادى فى مستوى اجتماعى منخفض .

كما ان التكامل فى برامج التنمية يحتم أن تكون متعددة الأغراض والأساليب بأن توضع برامج التنمية على أساس الاستفادة بكافة الامكانات المحلية المتاحة والمحتملة مع استخدام أفضل التيسيرات التى يمكن الاستعانة بها من الخارج . فقبل البدء فى رسم سياسة زراعية للمجتمع المحلى يجب توافر الفنيين والأدوات الزراعية اللازمة لتنفيذها .

وتعمل برامج التنمية فى مصر على إفادة جميع فئات السكان بحيث لا يقتصر التعليم – مثلا – على الصغار فقط بل يجب أن تسير برامج تعليم الكبار جنبا الى جنب مع برامج تعليم الصغار ، اذ ان تعليم الصغار دون الكبار يؤدى الى ارتفاع مستواهم الثقافى والحضارى وهو

امر يؤدى الى وجود فجوة كبيرة بين مستواهم ومستوى آبائهم فى التفكير ، وكثيرا ما تسبب صراعا عائليا بين افراد الاسرة الواحدة لتفاوت مستويات التفكير بينهم .

وينبغى أن تشمل برامج التنمية فى مصر النساء مع الرجال فى نفس الوقت اذ ان الارتفاع بمستوى الرجل دون المرأة يؤدى الى وجود فروق أساسية بينهما تؤدى - فى كثير من الاحوال - إلى عدم اقبال الشخص المتعلم على الزواج من فتاة غير متعلمة والى هجرته المجتمع الذى نشأ فيه جريا وراء زوجة متعلمة يتناسب تفكيرها مع تفكيره ، وبذلك تحرم المجتمعات الريفية من عناصرها المتعلمة وتزدحم المدن بالنازحين من الريف .

والاستمرار فى التخطيط للتنمية بمصر يعنى انها عملية مستمرة مخططة ، الأمر الذى يميزها عن النمو الذى قد يتحقق تلقائيا ولفترة زمنية معينة ثم لايلبث ان يتوقف . والاستمرار فى التنمية يستهدف فى المدى الطويل نموا ذاتيا للاقتصاد القومى وعلى هذا الاساس تحشد جميع الامكانات المادية والبشرية والفنية على المستويات المحلية والاقليمية والقومية لتخطيط وتنفيذ برامج ومشروعات التنمية على المستويات المختلفة فى شكلها المتكامل ومتابعة وتقويم هذه البرامج والمشروعـــات لمعرفة ما تحققــه من أهداف وكذلك لمعالجة أخطاء التنفيــذ .

والتنمية عملية جماعية تعنى حتمية مساهمة الأهالى فى التخطيط والتنفيذ والتقويم على المستويات المختلفة ، اذ لايمكن للجماهير أن تعطى الجهد والعرق والمال الا اذا آمنت بأنها سوف تجنى ثمارها وبأن كل فرد يأخذ على أساس ما يعطى من جهد وعمل وهو أمر يميز التنمية بفلسفتها وأهدافها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن النمو الاقتصادى الذى قد يستهدف تطوير وتحسين الانتاج الاقتصادى دون الإرتباط بمشاركة الأهالى .

ان مشاركة الاهالى فى برامج التنمية الريفية يؤكد استمراريتها وتطويرها لاقتناعهم بها وبفائدتها المباشرة عليهم كما ان مشاركتهم تؤكد ثقتهم بأنفسهم ومكانتهم فى المجتمع الذى يعيشون فيه وتقوى قدراتهم الذهنية وتنمى امكاناتهم وتعطى لهم فرصة تحديد الأولويات لتنفيذ المشروعات على المستويات المختلفة لمقابلة الاحتياجات التى يشعر المجتمع بأهميتها وتجعلهم يختارون المشروعات التى لا تتعارض - بصفة عامة - مع التقاليد والعادات السائدة فى المجتمع وتتوفر لها المعدات والفنيون وتستوعب أكبر نسبة من الايدى العاملة .

ويعتبر التنسيق والتكامل بين الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فى التنمية اساسا لنجاح مشروعاتها ، فالعمل على رفع دخول الفلاحين عن طريق تحسين الأساليب الزراعية وادخال التقاوى عالية الانتاج واتباع الاساليب الفنية فى التسويق وايجاد سلالات محسنة من الماشية لزيادة انتاج اللبن واللحم وتحسين طرق الرى والصرف وتوفير الآلات الزراعية مع الصيانة والاصلاح - يجب ان تسير جنبا الى جنب مع زيادة عدد المتعلمين فى الريف وتحسين الصحة وتشجيع تنظيم الاسرة وتغيير العادات غير المرغوب فيها وتحسين المساكن وغير ذلك من الجوانب الاجتماعية والثقافية ، بحيث تسير التنمية فى طريق متكامل اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا .

المنظمات التى تساهم
فى مجالات تنمية القرية وتقويم نشاطها

يعمل فى مجالات تنمية القرية عديد من المنظمات الحكومية والأهلية منها ما يغلب عليه الطابـــع الانتاجى ومنهـــا مـــا يعمـــل فى مجـــال الخدمـــات .

وطبيعة البناء الاقتصادى الاجتماعى فى القرية وما يتطلبه من خدمات فعالة وملحة تحتم تعاون هذه المنظمات جميعها بغرض إنجاز التنمية بمفهومها الشامل المتكامل .

ويمكن التفرقة بين ثلاثة أنواع من المنظمات العاملة فى مجالات التنمية الريفية المختلفة بالقرية على الوجه التالى :

– منظمات ذات أهداف تكاملية تنسيقية تهتم بقضايا المجتمع كوحدة فى حالة وجود عدد من المشكلات التى تخرج عن نطاق عمل كل تنظيم نوعى على حدة ويهتم بها عادة المسئولون عن الحكم المحلى ، أى الوحدة المحلية القروية كجهة تنفيذية ، والمجلس المحلى القروى كجهة شعبية منتخبة .

– منظمات تعمل مباشرة فى تنمية المجتمع ، مثل : جمعيات تنمية المجتمع .

– منظمات ذات اهداف نوعية مختلفة تعمل فى مجالات تخصصية متنوعة ولكنها جميعا تسهم فى عملية تنمية المجتمع ويمثلها كل المنظمات النوعيه المختلفة بكافة انماطها وخصائصها مثل : المدرسة ، الجمعية التعاونية الزراعية ، الوحدة الصحية .. الخ .

ويبرز فى هذا المجال عدد من الأجهزة الاساسية – على المستوى الأفقى – ذات الأهمية الخاصة فى عملية التنمية الريفية ، وهى :

أولا : أجهزة الحكم المحلى :

يهدف الحكم المحلى – فى استراتيجيته البعيدة المدى – إلى ان يتولى الأهالى بالمحليات مسئوليات ادارة مؤسساتهم والاشراف عليهاومراقبة حسن العمل بها ، بأسلوب ديمقراطى يحقق التنمية الوطنية فى إطار الخطة العامة للدولة .

ويأخذ الحكم المحلى بالمدخل الشامل المتكامل للتنمية بالمعنى الواسع لهذا التصور وهو : تغطية حاجات المجتمع الفعلية – البعد عن النمطية – التنسيق بين الجهود المبذولة مع البعد عن التنافس بين المؤسسات – المشاركة الشعبية الحقيقية .

ويتحدد دور الحكم المحلى فى التنمية أساسا فى تحقيق التنسيق والتكامل ، فتنمية المجتمع عملية او مجموعة عمليات شاملة ومتكاملة ، وبالتالى فالمنظمات العاملة فى تنمية القرية يجب أن يراعى فى تخطيطها لأهدافها ضرورة تحقيق هذا الشمول والتكامل ، باعتبار تنمية المجتمع فى جوهرها بمثابة تخصص يربط بين التخصصات المختلفة .

وعلى ضوء هذا التصور لدور المجلس المحلى بالقرية ، يمكن تحديدُ أهم الاهداف التى ينبغى التركيز عليها فيما يلى :

– تحديد ملامح السياسة العامة للتنمية بالقرية وخطوطها الرئيسية وأبعادها المختلفة .

– دعم قدرة المنظمات – كل على حدة – على بناء خطة متكاملة للقرية ودعم دورها فى بناء هذه الخطة .

– تحقيق التوازن بين قطاعات التنمية المختلفة وتجنب ظهور أية مشكلات فى المستقبل والحفاظ على هذا التوازن .

– دعم قدرة القطاعات المختلفة على التنسيق والتعاون فيما بينها من خلال دوره القيادى فى ايجاد هذا التنسيق والتعاون .

– تنظيم إشراك المواطنين فى التنمية وتيسير سبل جذب أكبر عدد منهم فى هذا الاتجاه .

– تشجيع الوعى الشعبى بأهمية التنمية واستثارة هذا الوعى ودفعه الى الأمام .

وينبغى فى سياق الاتجاه الى توفير مقومات وضمانات « تنمية القرية كوحدة » ان يراعى فى تخطيط السياسة العامة للتنمية – على المستوى القومى – عدم الوقوع فى خطأ التقسيم التقليدى خصوصا فى توزيع الاستثمارات بين التنمية الحضرية والريفية وكأن كلا منهما مجتمع قائم بذاته لاعلاقة له بالمجتمع الآخر . فالواقع يشير ويؤكد ان المجتمع المصرى ككل – مجتمع متكامل ، واذا ما تناولنا جزءا منه بالتنمية فان ذلك يجب ان يكون فى اطار خطة شاملة لتنمية المجتمع الاكبر : ريف – حضر ، فالعلاقة بين الريف والحضر علاقة عضوية ولايمكن تنمية أحدهما دون الآخر .

ثانيا : جمعيات تنمية المجتمع :

منذ ان تسلمت وزارة الشئون الاجتماعية الأقسام الاجتماعية بالوحدات المجمعة عام ١٩٦٩ تقرر تسمية القسم الاجتماعي باسم الوحدة الاجتماعية والتى تقرر ان تشرف على جمعيات تنمية المجتمع التى قد تنشأ داخل نطاق هذه الوحدات الاجتماعية ، وتستهدف العمل على إحداث تغييرات فى مجتمع القرية تشمل البيئة والأفراد والنظم المتبعة فى القرية وكل ما من شأنه ان يؤدى الى تحسين احوال القرية اعتمادا على إسهام رئيسى ومباشر من الأهالى فى المشروعات التى تسعى لرفع مستوى معيشتها والنهوض بها .

والأساس الذى يمكن الحكم من خلاله على الدور الفعلى لمساهمات الأهالى فى جهود تنمية مجتمعهم من خلال مثل هذه المنظمة يتحدد على ضوء عدد المشروعات التى يتولون تنفيذها ، وأهمية المساهمات - سواء كانت نقدية أم عينية - التى تتصل بإحداث تغيير فى بعض العادات الموجودة او فى القدرة على استثمار افضل للموارد البشرية بالقرية من اجل حل المشكلات التى يعانون منها .

وتشير البيانات المتاحة عن المشروعات التى يشارك فيها الريفيون من خلال جمعياتهم إلى انها تنصب فى المقام الأول على : مشروعات التربية والتعليم كانشاء فصول او مدارس ثم مشروعات تتعلق بالشئون الدينية كالمساجد ومكاتب تحفيظ القرآن ثم الاسكان والمرافق فى شكل مشروعات للمياه والمجارى يليها مشروعات الانارة والكهرباء ثم الطرق والكبارى ويقل الإسهام فى المشروعات التى لا تمس حاجات مباشرة او قيم أساسية فى حياة أفراد المجتمع الريفى .

ويعوق جهود هذه الجمعيات مشكلات ادارية ترجع لانخفاض مستوى تدريب العاملين وغياب الرقابة الفعالة على أنشطتها او التحكم البيروقراطى فيها ، فضلا عن ضعف مواردها لانخفاض متوسط دخول الريفيين بجانب المشكلات التى تنبثق من طبيعة التنظيم الاجتماعى التقليدى السائد فى القرية المصرية وتأثير ذلك على قيادة الأنشطة التنموية فى القرية وتوزيع عوائدها .

ثالثا : المنظمات الزراعية بالقرية :

تؤثر على اداء هذه المنظمات عوامل واعتبارات من أهمها :

- وجود سياسة زراعية محددة يتحدد فى اطارها الأهداف المطلوب تحقيقها ووسائل تحقيق هذه الاهداف .
- ترجمة الاهداف الى خطط وبرامج ومشروعات تنموية زراعية ليست بمعزل عن خطط وبرامج الاجهزة الاخرى التى ترتبط أهدافها بأهداف البرامج والخطط الزراعية من اجل النهوض بالمجتمع ككل .
- تضمين السياسة الزراعية اعتبارات مواكبة الظروف بالتغييرات والتحولات التقنية بمعنى الاهتمام بالزراعة الحديثة .
- وجود تخطيط فعال للتعليم الزراعى لمواجهة متطلبات الاقتصاد الوطنى من القدرات البشرية المؤهلة لأداء دور قيادى فى تطوير القطاع الزراعى .

وعلى ذلك فان تقييم الاداء المرتبط بالنشاط والانتاج الزراعى ينبغى ان يتم من خلال تحديد :

المدخلات المتاحة والتى تتمثل فى :

- المستلزمات الضرورية للنشاط الزراعى والخاصة بالموارد الأرضية مثل الآلات والبذور والأسمدة والمبيدات ورأس المال النقدى الذى تتولى توفيره مؤسسات مختلفة أهمها التعاونيات الزراعية وبنوك القرى .
- نوعية العمالة المتاحة من الزراع والاداريين ذوى الكفاءة ، وتنصب جهود اجهزة الارشاد الزراعى على تطويرها .
- البحوث المرتبطة بالمشكلات التطبيقية التى يعانى منها الانتاج الزراعى تتولاها : كليات الزراعة ومراكز البحوث والمزارع التجريبية والاستفادة من كل ذلك لصالح المزارعين .

وتتمثل المنظمات الزراعية بالقرية فيما يلى :

١) الجمعيات التعاونية الزراعية :

وتنحصر أهداف التعاونيات فى مجموعتين أساسيتين هما :

× اهداف اقتصادية : تتمثل فى العمل على تطوير الزراعة فى مجالاتها المختلفة من خلال :

– تلافى الآثار السلبية لتفتيت الحيازات الزراعية بتجميع الاستغلال الزراعى والحفاظ على ميزات الانتاج الكبير .

– توفير المستلزمات الأساسية للانتاج الزراعى بشروط ميسرة لصغار المزارعين .

– تيسير التصرف فى انتاج الأعضاء بأسعار مناسبة تحقق لهم عائدا مجزيا .

– تقديم القروض اللازمة لتوفير مقومات تطوير الزراعة من : تقاو محسنة وآلات زراعية واسمدة .

× اهداف اجتماعية : تنحصر فى الاسهام فى التنمية الريفية فى مناطق عملها وذلك برفع مستوى أعضائها اقتصاديا واجتماعيا من خلال تقديم الخدمات المختلفة لهم بحيث يتحقق :

– زيادة قدرتهم على الاعتماد على ذاتهم فى ادارة شئون حياتهم ومواجهة مشكلاتهم ، من خلال اقامة التعاونيات لمشروعات اجتماعية تقدم خدمات مطلوبة للبيئة .

– رفع قدرتهم على تنظيم شئون حياتهم من خلال اتباع المنهج الديمقراطى فى إدارة منظماتهم .

وقد اسهمت هذه الجمعيات – الى حد ما – فى تحقيق الاهداف الاقتصادية خاصة فيما يتعلق بالهدفين الثانى والرابع بينما اخفقت لحد بعيد فى تحقيق الهدفين الاول والثالث فى حين كان توفيرها للمقومات الحديثة غير مجد فى ظروف سلبية أقوى من أن تواجهها تلك الجمعيات بنظمها الضعيفة .

وقد كان مستوى الإنجاز فى سبيل تحقيق الاهداف الاجتماعية اكثر احباطا إذ كانت تمثل بالنسبة للمزارعين جهة حكومية لا تتحرك الا فى اتجاه الحفاظ على سيطرة الدولة وحقوقها تجاههم ، بينما لا تعطى الا جزءا ضئيلا من الاهتمام بمصالح الأعضاء ذاتهم وبسبب انتشار هذا الاعتقاد بين المسئولين وجد اتجاه عام بعدم جدوى دعم التعاونيات ماديا وبشريا ومن ثم التخلى عن دورها خاصة فى المجال الاقتصادى ونقله الى مؤسسة أخرى هى بنك القرية الأمر الذى أسهم فى ضعف التعاونيات الزراعية الحالية التى كان كل همها يتركز فى توفير مستلزمات الانتاج وبالتالى توفير الموارد المادية لها من العمولات التى تحصل عليها ، فلما سحب هذا الدور منها ظهر عجزها عن ان تتحمل أعباءها .

ويمكن ان يعزى القصور فى تحقيق التعاونيات الزراعية لأهدافها – خاصة فى مناطق الزراعة القديمة – لعديد من العوامل التى رصدتها الكثير من الدراسات من أهمها :

– نقص الوعى التعاونى بين المزارعين من أعضاء التعاونيات والقيادات التعاونية .

– انخفاض مستوى الادارة فى التعاونيات لعدم توفر القيادات المدربة فى هذا المجال ومن ثم غاب النمط الديمقراطى فى إدارتها .

– تغلغل تأثير البيئة الاجتماعية فى القرية – متمثلا فى العلاقات العائلية فى نمط ادارة التعاونيات الزراعية – الأمر الذى أدى الى عدم تحقيق العدالة اللازمة فى توزيع الخدمات على المستحقين .

– ضعف الولاء والانتماء للتعاونيات الزراعية بين الأعضاء لافتقادهم لدور ايجابى مؤثر فيها .

– غلبة الطابع البيروقراطى على ادارة التعاونيات بتحكم الاجهزة التنفيذية المسئولة عن قطاع الزراعة فى كافة جوانب ادارتها فضلا عن تعرضها فى الوقت ذاته لمشكلات التضارب والازدواج فى الاختصاصات بين الاجهزة المشرفة عليها .

– غياب الانظمة الدقيقة للرقابة والمراجعة الداخلية على أنشطة التعاونيات .

– عدم توفر الامكانات لادارة الانشطة التعاونية بالحجم والكفاءة المطلوبة ، مع اهدار جزء كبير من هذه الامكانات – المحدودة اصلا –

لانخفاض مستوى الكفاءة الادارية فى الجمعيات .

٢) بنك القرية :

يعتبر بنك القرية بمثابة وحدة اقتصادية داخل القرية تؤدى دورها بتقديم الخدمات الائتمانية والمصرفية للمزارعين مباشرة أو عن طريق جمعياتهم التعاونية .

ولقد انشئت بنوك القرى كمصدر مباشر يحصل المزارعون منه على القروض التى يكونون فى حاجة إليها لمزاولة عملهم . ويقوم البنك بتنظيم القواعد التى تحقق اقراض المزارعين بأسلوب ميسر يصل الى حد الاكتفاء بضمان المحصول . ويعد هذا الائتمان وديعة لدى المزارع ، اذا أحسن الافادة منها حققت له رواجا وفائدة ، اذ ترفع من مستواه الاقتصادى والاجتماعى وبالتالى تدعم الاقتصاد القومى .

ويمكن تقييم اداء بنوك القرى من خلال أهدافها التى تتمثل فيما يلى :

– تقديم خدمة ائتمانية مباشرة وميسرة للفلاح يتحقق من خلالها معاونته مع الحفاظ على مكاسبه .

– تحقيق أهداف الائتمان الزراعى من خلال مايقدم من تمويل وقروض للجمعيات أو الأفراد لانشاء المشروعات الجديدة او التوسع فى المشروعات القائمة أو تشغيلها أو تجديدها وذلك بعد اجراء الدراسات اللازمة لمعرفة الجدوى الاقتصادية لهذه المشروعات وامكان قيامها وتسويق منتجاتها وأثرها على المجتمع ودراسة حاجتها للتمويل ، وكذلك من خلال ما يقدم من تمويل بالمشاركة فى انشاء المشروعات الجديدة – الزراعية او الصناعية – فى اطار الظروف المحلية .

– ادخال الخدمات المصرفية الحقيقية فى الريف .

– توفير مستلزمات الانتاج الزراعى على مستوى القرية .

– توفير وصرف مستلزمات الانتاج وصرف السلف وتحصيلها والمساهمة فى دراسة المشروعات المتخصصة التى تمولها .

– القيام بالخدمات التمويلية للتعاونيات على اختلاف انواعها .

ونظرا لاهمية الميكنة الزراعية فى انقاص تكاليف الانتاج الزراعى وخفض الفاقد فى المحاصيل وزيادة انتاجية الارض والافادة من الحيوان فى انتاج اللحوم والالبان – يتم تقييم اداء هذه البنوك على ضوء ما تقدمه من ائتمان لازم لتوفير كافة أنواع الميكنة الزراعية ولاسيما آلات الحرث والجر بمختلف انواعها وآلات الدراس والحصاد وآلات الرى الثابتة والنقالى وآلات التشغيل الكهربائى وعربات النقل لخدمة الأغراض الزراعية .

– تقديم قروض لتنمية الثروة الحيوانية والداجنة نظرا لأهميتها فى زيادة دخل الفلاح من جانب وفى الوفاء باحتياجات الاستهلاك المحلى من الانتاج الحيوانى من جانب آخر .

– تقديم قروض لتشغيل وحدات التصنيع الأسرى والحرفى فى الريف .

– توفير قروض لتنمية موارد البيئة ودراسة الجدوى الاقتصادية للمشروعات اللازمة لها .

ولا تتيح الدراسات المحدودة التى أجريت على بنوك القرى الحكم الموضوعى على جدارة أنشطتها وكفاءتها فى تحقيق الأهداف الموكولة إليها وذلك لقصر الفترة التى انقضت منذ بدء النشاط ، الا ان هناك مؤشرات أولية عديدة تدل على انه لا يوجد تغيير جذرى فى عائد نشاط بنوك القرى على مستوى قطاع الزراعة او جملة الحياة فى المجتمع الريفى ، وقد يكون الانجاز هو حفاظ البنك على تحصيل مستحقاته لدى المزارعين أولا بأول وتفاديه للديون المعدومة التى كانت أحد أسباب إخفاق التعاونيات فى تحقيق دورها فى تمويل تنمية قطاع الزراعة .

٣) الارشاد الزراعى :

الهدف الرئيسى الذى ينبغى على الإرشاد الزراعى أن يقوم به هو مساعدة المزارعين على مختلف فئاتهم على حل مشكلاتهم الزراعية والاقتصادية والاجتماعية ومن ثم فانه يؤدى دوره كقناة اتصال جيدة ومزدوجة بين أهل القرية من ناحية والمتخصصين والباحثين من ناحية

أخرى . وتحدد كفاءة هذا التنظيم قدرته على نقل المشكلات التطبيقية من واقع القرية وتوصيلها للمختصين والباحثين من جانب ثم مدى قدرته على اقناع أهل القرية بتبنى الحلول المقترحة من قبل المتخصصين على هذه المشاكل من جانب آخر .

وقد أوضحت الدراسات التى أجريت فى مجال تقييم أداء هذا التنظيم ، قصور الجهاز الإرشادى عن القيام بالأعباء الارشادية الملقاة على عاتقه .

ويعزى قصور الارشاد الزراعى الى العوامل التالية :

– نقص الأعداد الكافية من المرشدين لتغطية كافة المناطق الريفية برغم دورات التدريب المستمرة التى نشطت فيها وزارة الزراعة لتوفير أعداد أكبر من هؤلاء المرشدين خاصة فى نهاية السبعينات مما أدى الى تركيز عدد كبير من المرشدين بالمراكز .

– القصور فى تسهيلات الاقامة والمواصلات والحوافز اللازمة لعمل المرشدين الزراعيين .

– القصور فى الامكانات والأدوات الفنية اللازمة لعمل المرشدين الزراعيين .

– ضعف وبطء انسياب المعلومات من الفلاحين الى الأجهزة البحثية من جانب ومن الاجهزة البحثية الى الفلاحين من جانب آخر ، وهو أمر يعود الى غياب العلاقة الوثيقة بين اجهزة البحث وجهاز الارشاد الزراعى واهل القرية .

– القصور فى نمو المدخلات اللازمة لتطبيق التوصيات الإرشادية على المستوى المطلوب مثل : التقاوى المنتقاة والمخصبات والمبيدات المناسبة .

– عدم وجود الحافز المناسب لدفع المزارع لزراعة بعض المحاصيل .

رابعا : المنظمات الصحية بالقرية :

وتتمثل فى الوحدات التى تؤدى خدمات صحية مختلفة لمواطنى القرية وفى مقدمتها « الوحدة الصحية » التى تتولى الخدمات الصحية الأساسية ، وعلى الأخص ما يأتى :

– الخدمات الوقائية وخاصة مقاومة الأوبئة والأمراض المتوطنة .

– الخدمات العلاجية .

– رعاية الأمومة والطفولة .

– الارشادات الصحية للأسر الريفية : العادات الصحية السليمة ، التغذية الصحية ، المسكن الريفى الصحى ، تنظيم الاسرة .

ويمكن تحديد جوانب قياس معدلات اداء هذه المنظمات – على ضوء المجالات السابقة – فيما يلى :

– حجم ومدى انتشار الأمراض التى تصيب الفلاحين وأهمها على وجه الخصوص الأمراض المتوطنة : البلهارسيا – الانكلستوما – الدوسنتاريا ، ومقارنة ذلك بما ينفق عليها وعلى علاجها من مصروفات متنوعة سنويا بمعدلات انتاج الفلاحين المصابين بهذه الأمراض وتحديد أسباب الزيادة فى انتشار هذه الأمراض سواء أكانت لعدم وجود خدمة صحية كافية أم لقلة عدد الأطباء أم لعدم انتظامهم فى الحضور عزوفا عن الاقامة بالريف أم الى نقص الاعتمادات ونقص الأدوية وعدم تنوعها .

– مدى وحجم توفر الرعاية الواجبة للأطفال ووجود نظام للكشف الدورى على الأمهات لتقديم العلاج المناسب والأدوية اللازمة لهن .

– تقديم خدمات التوعية والارشاد الصحى للأمهات لتنظيم النسل ، وللأمهات الحوامل خصوصا فى المسائل المرتبطة بولادة الطفل ورضاعته وتطعيمه وتغذيته ونظافته وعلاجه ووقايته من الأمراض مثل : النزلات المعوية والإسهال الذى يصيب الأطفال الرضع .

– تقديم الوحدة الصحية للخدمات العلاجية للأطفال والكشف الطبى الدورى عليهم سواء عن طريق توعية وارشاد أسرهم بذلك أو بالنسبة للأطفال فى الكتاتيب ودور الحضانة والمدارس ، ومقارنة ذلك بنسبة إصابات الأطفال بالأمراض ونسبة الوفيات .

وفى هذا الصدد يمكن تقييم دور الوحدة الصحية فى مدى قيامها بعملية مسح شامل للمجتمع يتضمن حصرا للأمهات فى سن الحمل والأمهات المرضعات والأمهات الحوامل وتحديد أعداد الأطفال الذين فى حاجة الى الرعاية الطبية المطلوبة ، خصوصا ان هؤلاء الاطفال – بجانب انهم يمثلون نسبة كبيرة من الهرم السكانى فى القرية المصرية – يمثلون رصيدا للمجتمع فى الغد يجب حمايته لضمان تطوير المجتمع وتنميته فى كل المجالات .

ويمكن تحديد أهم العوامل المسببة لعدم فاعلية الخدمة الصحية فى القرية على الوجه الأكمل ، فيما يلى :

العامل الأول : انخفاض مستوى معيشة الفلاح وسوء التغذية المتفشى بينهم مما يجعلهم عرضة للأمراض وأقل مقاومة لها فضلا عن انخفاض متوسطات دخولهم بما لا يسمح لهم بالانفاق على علاج الأمراض التى يصابون بها .

العامل الثانى : الحالة الاجتماعية والثقافية للفلاحين حيث تلعب القيم والعادات والتقاليد المتخلفة دورا رئيسيا وهاما فى تردى الحالة الصحية وقلة الاهتمام بالصحة الشخصية وعدم الذهاب للطبيب الاعند الضرورة القصوى .

العامل الثالث : تخلف الخدمة العلاجية عن المستوى المطلوب بسبب نقص مقوماتها : ممرضات ، أمصال ، أجهزة طبية ، أدوية ، وغير ذلك .

المنظمات التعليمية فى القرية المصرية :

يعد التعليم – سواء الرسمى أو غير الرسمى – عملية اجتماعية موجهة تستهدف نقل التراث الثقافى والحضارى بمايسهم فى تكوين شخصية المواطنين واعدادهم كأعضاء ذوى فاعلية فى المجتمع وبانتقاء نوع التراث الثقافى المطلوب وما تستهدف عملية التعليم الموجهة نقله ، فكل مجتمع له خصائصه التى تميزه ، كما أن التغيير والتحول المستمرين فى جميع المجتمعات يتطلبان دائما التحسين والتجديد فليس ممكنا أن يكون الجيل الجديد صورة طبق الأصل من الجيل السابق لتدخل مؤثرات وعوامل اجتماعية واقتصادية وثقافية عديدة فى كل زمان تؤثر على مضمون العملية التعليمية للأفراد ، وهو الأمر الأول الذى يلزم تقييم نظام التعليم فى القرية المصرية على أساسه فالتعليم فى القرية يحقق – اذا ما تم بالصورة المرجوة – التقارب بين الناس فى الثقافات والاهتمامات المختلفة وتتأثر أهدافه اذا ماتحددت بظروف المجتمع وامكاناته وتطلعاته للمستقبل . ويحكم ذلك معايير من أهمها :

– طبيعة البناء الاقتصادى والاجتماعى والثقافى للقرية .

– مرحلة التطور الاقتصادى والاجتماعى والثقافى التى تمر بها القرية وآمالها وتطلعاتها .

والأهداف العامة للتعليم تتأثر بهذين المعيارين بدرجات متفاوتة عند وضع سياسة التعليم وبالتالى تتغير هذه الأهداف من وقت الى أخر مما يحتم ضرورة تغيير ملامح هذه السياسة بما يتناسب مع طبيعة البناء الاقتصادى والاجتماعى والثقافى للقرية ومرحلة التطور التى تمر بها وتحديد أهداف خاصة لكل من مراحل التعليم المختلفة فى اطار هذين المعيارين تتناسب وتتواكب مع الأهداف العامة ، مع الأخذ فى الاعتبار ان هذه المراحل متكاملة فاذا ماحدث خلل فى اى مرحلة سوف يؤثر على كفاءة ما يسبقها وما يلحقها من مراحل واذا ما حدث خلل فى أى من الأهداف العامة أو فى أهداف أى مرحلة تعليمية سيؤثر ذلك ايضا على كفاءة النظام التعليمى بأكمله فى القرية ، وهذا هو الأمر الثانى الذى يجب تقييم نظام التعليم فى القرية المصرية على أساسه . وتنقسم المنظمات التعليمية الى قسمين :

القسم الاول : ماقبل التعليم الابتدائى : أى المرحلة التى لا تتوافر فيها امكانات العملية التعليمية المنظمة :

وتتضمن هذه المرحلة :

كتاب القرية : وكان فى فترة معينة من الزمن ، المركز التعليمى الوحيد فى القرية .

ولقد نشأت الكتاتيب تاريخيا فى القرية المصرية كمراكز لتحفيظ القرآن الكريم والتعليم الدينى الاسلامى .

وللكتاب أهمية كبيرة فى التمهيد لاعداد الأطفال للقبول بالمدرسة الابتدائية ، والعلاقة الشخصية بين الفقيه والطفل وأسرته تساعد على اهتمامه بتعليمه نظير ما يحصل عليه من مزايا نقدية وعينية وهو أمر يصعب فى المدرسة الابتدائية .

ومن أهم ما يؤديه الكتاب تلقى الأطفال للمعارف الدينية فى سن مبكرة ، مما يترك آثارا عميقة فى نفوسهم تبدو فيهم وهم كبار ، وربما يعزى تمسك الريفيين بتقاليدهم وعاداتهم الدينية والخلقية الى ذلك .

القسم الثانى : نظام التعليم الرسمى حاليا بالقرية :

– المدارس الابتدائية :

تعد أول جهاز تعليمى رسمى يرتبط به الطفل فى سن مبكرة (فيما بين السادسة والثامنة من عمره) ومدة الدراسة بها ست سنوات . ونظرا لان المدرسة الابتدائية تعد بيئة اجتماعية جديدة بالنسبة للطفل – خارج اسرته وخارج جماعات اللعب وجماعات الأقارب التى تعود عليها – فان تقييمها هو تقييم للبرنامج التعليمى الذى يعلمه القيام بأدوار جديدة ويوجه قدراته وامكاناته ويشجعها وينميها .

ونظرا لصعوبة هذه المهمة فهى تحتاج الى إعداد خاص من جانب القائمين على تنفيذ العملية التعليمية الذين يزيد من صعوبة دورهم فى هذا الشأن ان الأطفال ليسوا فقط من أسر متفاوتة اجتماعية وانما يختلفون أيضا من حيث تكونهم الذاتى وخبراتهم السابقة وشخصياتهم .

– المدارس الاعدادية :

ولها وظيفتها ودورها المؤثر فى إعداد نشء جديد يستطيع النهوض بالقرية وتخلو الكثير من القرى منها ، الأمر الذى يؤدى الى عدم مواصلة عدد كبير من تلاميذ المدارس الابتدائية الريفية لتعليمهم الاعدادى لخلو القرى المجاورة أحيانا منها واذا وجدت فيها ينتقل اليها الأطفال بقطع مسافات بعيدة فى ظل ظروف صعوبة المواصلات وارتفاع تكاليف الانتقال . ويؤثر ذلك فى نسبة الملتحقين بهذه المرحلة التعليمية برغم أهميتها وتأثيرها على الخدمة التعليمية برمتها ومن ثم على النهوض بالقرية ككل .

هذا وعلى ضوء قانون التعليم الحالى سيتم تدريجيا تطبيق نظام التعليم الأساسى ليشمل أنحاء الريف المصرى كما ان هناك عددا كبيرا من المعاهد الدينية التابعة لإشراف الأزهر من مختلف المستويات التعليمية فى عدد كبير من القرى .

ويمكن تقييم نظام التعليم فى القرية فى ضوء الاعتبارات الآتية :

– مدى استيعاب المدارس للأطفال فى هذه السن .

– برامج المدرسة وجهازها الوظيفى وامكاناتها التى تيسر لها تحقيق دورها .

– خلو القرية منها والبديل ، وما إذا كان الأطفال يذهبون إلى مدرسة فى قرية أخرى ينتقلون اليها يوميا لمسافات بعيدة عن قريتهم فى ظل غياب طرق المواصلات السهلة فى الريف وخصوصا فى فصل الشتاء .

– مدى توافر عدد الفصول وزيادة استيعابها من الأطفال عن حجمها المقرر .

– مدى توافر العدد اللازم من المعلمين ومدى كفاءتهم .

– مدى انتظام كل طفل فى سن الإلزام فى الدراسة .

ان عدم توافر هذه المقومات يزيد من عبء المشكلة على المجتمع ، ففى الوقت الذى يحاول فيه المجتمع محو أمية ملايين من سكانه الكبار ، لا يستطيع ان يوفر مكانا بالمدرسة الابتدائية لجميع الأطفال فى سن الالزام الذى يترتب عليه زيادة أعداد الأميين وبذلك تستمر الأمية ، لا سيما وانه يضاف الى هؤلاء الأميين نسبة كبيرة من الأطفال يتسربون من المدارس بعد انتظامهم بها لفترة معينة – سنة أو سنتين أو ثلاث سنوات – ويرتدون الى الأمية فيضيع بذلك ما أنفق عليهم من أموال وما بذل معهم من جهد خلال السنوات القليلة التى قضوها فى المدارس .

حول محو الأمية :

ثبت من الأبحاث والدراسات ان انخفاض نسبة الأمية فى بلد يصاحبه زيادة فى الدخل القومى وبالتالى فان ارتفاع نسبة الأميين يصاحبه انخفاض فى انتاجية المجتمع بما يؤثر على الدخل القومى ، فى وقت تحتاج فيه القرية الى عمالة مدربة فى الزراعة والصناعة

والخدمات تستوعب متطلبات العمل من مهارات ومعلومات وعلاقات ونظم واتجاهات وقيم .

ويمكن تقييم الجهود المبذولة فى محو الأمية فى ضوء ما يلى :

- مدى الجهد المبذول فى حصر كل الأميين فى القرية .

- مدى وجود اتفاق جماعى على تحديد هدف كلى للقضاء على الأمية فى خلال فترة زمنية محددة ، وتحديد دور كل الأجهزة المعنية فى ذلك والتنسيق بينها .

- مدى وجود تقييم لدور الجهاز المسئول فى توفير الامكانات المادية : فصول أدوات ... الخ ، والامكانات البشرية : مدرسين متطوعين متعلمين ، والامكانات المالية : أجور - مكافآت - تأسيسات .

ومما سبق تبرز أهمية :

× وجود هذه المؤسسات التعليمية جميعا .

× اعطاء اهتمام مكثف بمحو الأمية الوظيفى وتعليم القراءة والكتابة وبعض مبادئ العلوم فى اطار يتصل اتصالا مباشرا بالعمل الذى يمارسه الفلاح وفى موقع العمل ذاته بما يزيد انتاجه ويرفع مستواه المادى والأدبى .

× ضرورة أن تكون المدرسة اكثر انفتاحا على البيئة ومرتبطة بها ، مما يجعل من التلميذ جزءا متكاملا مع الكيان الاجتماعى المحيط به ، الامر الذى يستلزم التأكيد على التعليم المستمر او المتجدد باعتبار ان القرية فى مرحلة تغيير مستمر بجانب الاهتمام بتكامل التعليم - ككل - كنظام داخل القرية مع الأنظمة الاخرى الاجتماعية والاقتصادية والصحية ليكون جزءا متكاملا للنهوض بالقرية وهو ما يسعى اليه نظام التعليم الاساسى الذى بدأ تنفيذه منذ فترة وجيزة .

معوقات التنمية الريفية :

ويقصد بها الظواهر والمتغيرات التى تؤثر سلبا فى جهود التنمية الريفية ، وتنقسم هذه المتغيرات الى مجموعتين على أساس معيار المدى الزمنى لاستمرار تأثيرها فى الحياة الريفية فالمجموعة الاولى تتميز باستمرار فى حياة المجتمع الريفى لزمن طويل ، بما يؤدى احيانا الى اعتبارها إحدى السمات المميزة للحياة فى المجتمع الريفى ، وتتضمن المجموعة الثانية تلك العوامل التى بدأ يظهر تأثيرها تباعا فى ربع القرن الأخير على الجوانب المختلفة للحياة الريفية .

وتتناول المجموعة الأولى المعوقات العامة للتنمية وأهمها :

- انتشار الامية بالريف .

- الزيادة الطبيعية السنوية العالية بين السكان الريفيين .

- عدم المشاركة الفعلية من أهالى القرية فى برامج وخطط التنمية .

- سوء حالة المرافق العامة وتدهور البنية الأساسية للقرية .

- القصور فى الخدمات الائتمانية المناسبة لصغار المزارعين وسوء توجيهها .

- عدم استقرار سياسات ومؤسسات وخطط التنمية .

أما المجموعة الثانية من المعوقات فتشمل المتغيرات الراهنة المعوقة للتنمية ، وأهمها :

- الهجرة من الريف للخارج .

- القصور فى التنسيق والتكامل بين أنشطة المؤسسات والهيئات المشتغلة بعملية التنمية الريفية .

- السياسات الاقتصادية السائدة فى مجالات الدعم والتسعير الإجبارى والانتاج .

- السياسات الاجتماعية فى مجالات العمل والتأمين والمعاشات .

- القصور فى وضع سياسة مناسبة للميكنة الزراعية .

- القصور فى الخدمات المساعدة فى قطاع الزراعة .

- تدهور كفاءة الاداء فى المنظمات والمؤسسات الحكومية فى القرية .

التوصيات

وقد ابرزت الدراسة السابقة والمناقشات التى دارت حولها فى اجتماع المجلس مجموعة من الاتجاهات والمبادئ العامة ، فى مقدمتها ما يأتى :

- تعد النظرة التحليلية للظواهر والمتغيرات السائدة فى القرية

المصرية فى الوقت الراهن ، ركيزة أساسية لتحديد نقاط الانطلاق ومسارات التغيير فى اية خطة لتنميتها ، فهى تتيح :

× فرصة الاختيار بين ماهية الظواهر التى ينبغى تشجيع انتشارها وتلك التى ينبغى الحد من امتدادها .

× التمييز بين عوامل ينبغى تنشيط تأثيرها وبين اخرى ينبغى تبسيط فاعليتها .

– ان استعادة الريف المصرى لدوره الانتاجى وتحقيقه قدرا اكبر من الاعتماد على الذات فى حل مشكلاته ، أمر ينبغى أن يحظى بالأولوية من اهتمامات جميع الجهات المعنية لما له من أثر فعال فى دعم استقلال المجتمع المصرى من جميع جوانبه .

– ان القرية المصرية اشتهرت فى فترات سابقة بالاكتفاء الذاتى من منتجات الصناعات الصغيرة فى الغذاء والكساء بنوع خاص عن طريق الانوال اليدوية والمطاحن ومعامل الألبان والمفارخ البلدية والمناحل . ومن الاهمية بمكان أن تعود القرية الى كفاية نفسها بنفسها عن طريق إحياء هذه الصناعات الصغيرة بعد تطويرها طبقا لمقتضيات العصر وذلك باستخدام الوسائل والأدوات الحديثة كلما أمكن ذلك .

– يستطيع الريف ان يسد الفجوة الغذائية فى مجال اللحوم بوجه خاص باعتباره المجال الرئيسى لتربية الماشية والدواجن ولكن هذا العمل الهام مرهون بتوفير الاعلاف على نطاق واسع إذ يمكن القول بأن مشكلة نقص اللحوم ترجع بصفة أساسية الى مشكلة نقص الأعلاف . وفى هذا المجال يمكن فتح الباب أمام كافة القطاعات القادرة والنشطة لانتاج الاعلاف واستيرادها وتسويقهادون عوائق أو قيود وأن يكون دور الاجهزة الحكومية مناطا اساسا بعمليات الرقابة .

– ان بنك القرية ، وقد غطت فروعه أنحاء الريف المصرى ، يمكن أن يقوم بدور فعال فى العملية الانتاجية بالقرية اذا ما اتخذت الاجراءات الكفيلة بتنشيط وترشيد دوره فى خدمة الريف .

– ضرورة اعتبار القرية وحدة اجتماعية اقتصادية ثقافية لها خصوصيتها وذاتيتها وهو أمر يتأكد من خلال التكامل الوظيفى بين كل أنشطة ومشروعات التنمية بها .

– تطوير قطاع الزراعة ينبغى أن يتم من خلال وضع سياسات مستقرة تنبثق منها برامج وخطط متكاملة تتسم بالواقعية سواء فى تحديد الأهداف أو فى أخذ الواقع بأبعاده المادية والبشرية والثقافية فى الاعتبار .

– أهمية الأخذ بما يلى فى مجال التخطيط والتنسيق :

× التكامل والترابط الوظيفى والبنائى بين خطط وأنشطة ومؤسسات التنمية الريفية والخطط والانشطة والمؤسسات المقابلة لها على المستويات الاقليمية والقومية ، القطاعية والشاملة .

× ضرورة شمول برامج التنمية على البعد السكانى .

وجوب استخدام أساليب متطورة فى تطوير وتنمية القرية بما لا يخلق فجوة حضارية تسبب إحباطا لجهود التنمية .

× ان الاعتماد على الذات من الدعائم الاساسية لأى تنمية حقيقية بما تتطلبه من إحداث تغييرات بنائية ووظيفية فى جملة الحياة فى الريف المصرى وفى جوانبه المختلفة : الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

× مراعاة استقرار وبرامج مؤسسات التنمية بما ييسر استقرار النشاط التنموى وفعاليته فى إحداث التغييرات المطلوبة التى تتطلب مدى زمنيا لظهور نتائجها .

– يؤدى الحكم المحلى دورا هاما فى تنمية وتطوير القرية ومن ثم يتعين دراسة ما أسفر عنه تطبيق قانونه من سلبيات فى هذا المجال وخاصة بالنسبة لما يأتى :

× القصور فى أجهزة التخطيط بالمحافظات .

× فقدان الكوادر الفنية اللازمة للتنمية فى المحليات وهى اساس تطوير القرية .

× وجود سلسلة طويلة من المستويات الاقليمية تعوق الانطلاق بسبب الحاجة الى تحديد واضح للاختصاصات وما يقابلها من مسئوليات مما

يستدعى وقفة لتقويم نظام الحكم المحلى وتصحيح مساره بهدف تمكين القرية - عن طريقه - من الانطلاق الى الآفاق المرجوة فى التنمية والتطوير .

وعلى ضوء ما ابرزته الدراسة من اتجاهات وآراء وما دار حولها فى المجلس من مناقشات وتأكيدا لما سبق ان أوصى به المجلس فى دوراته السابقة بشأن التنمية الريفية - المضمن أهم توصياتها فيما يلى لتكاملها وارتباطها الوثيق بتطوير القرية يوصى بالآتى :

أولا : بشأن ادارة عملية التنمية بالقرية :

* ضرورة تطوير الشكل التنظيمى القائم بما يحقق التكامل بين جهود الأهالى والادارة التنفيذية ووحدة التوجيه والقيادة لكل الأنشطة والمشروعات لتتوفر فى هذا الشكل الخصائص التالية :

- لامركزية الادارة .

- مشاركة الأهالى المباشرة فى المراحل المختلفة لعملية التنمية بدءا من التخطيط وحتى التقويم فى أطر ديمقراطية تحقق لهم زيادة الاعتماد على الذات ونمو قدرتهم الذاتيه .

- مواجهة النزعة الغالبة لدى الأجهزة التنفيذية على مستوى القرية للتأثر بالمستويات الادارية الأعلى خارج القرية ، مستوى المراكز والمحافظات ، على حساب التكامل الأفقى تنظيميا ووظيفيا .

- قيام أجهزة التنمية الريفية الحكومية والأهلية على مستوى كل قرية بإعداد دليل تنمية للقرية - اقتصاديا وعمرانيا واجتماعيا وثقافيا يوضح الأوضاع المحلية والمستهدفة فى محيط كل قرية فى هذه المجالات ويتم على أساسه إعداد خطط محلية للتنمية طويلة وقصيرة المدى ، وصولا لأعلى مستوى ممكن للانتاج والخدمات على مستوى كل قرية مع تنظيم تمويل المشروعات التى تتضمنها هذه الخطط وتنفيذها بالاستعانة بالجهود الذاتية الأهلية .

- تجميع خطط التنمية المحلية للقرى على مستوى مناطق عمل الوحدات المحلية الريفية لإعداد خطط الوصول لأعلى مستوى للانتاج والخدمات على مستوى مناطق عمل هذه الوحدات وان تجمع هذه بدورها لإعداد خطط الوصول لأعلى مستوى ممكن للانتاج والخدمات على مستوى المراكز الادارية والمحافظات والاقاليم التخطيطية وعلى المستوى القومى .

- العمل على ان يكون المسجد مدرسة للتعليم ومعهدا للتربية ومصدرا للقيم والفضائل بجانب كونه دارا للعبادة لخدمة أهل الريف دينيا ودنيويا مع انشاء مساكن للائمة بالقرى النائية لترغيبهم فى العمل بهذه المناطق وتكليفهم بالمشاركة فى ترشيد العادات والتقاليد السائدة فى الريف وفى التوعية بتنظيم الاسرة .

- ان المعاهد الازهرية بمستوياتها المختلفة انتشرت بالجهود الذاتية غالبا فى كثير من القرى ومنها معاهد خاصة بالفتيات .

وتعتبر برامج الدراسة بهذه المعاهد موازية لبرامج التعليم العام ، الأمر الذى يتعين معه ايجاد تنسيق فى التخطيط بالنسبة للتعليم فى القرية بين هذين النوعين من التعليم ، منعا لتكرار الجهود التعليمية وتشتيتها من ناحية وترشيدا للاستثمارات بما يحقق وجود الأماكن الكافية لاستيعاب كل من يصل إلى سن الالزام من ناحية اخرى .

ثانيا : تحديث الجوانب المختلفة للحياة فى القرية :

* العمل على خفض معدلات النمو السكانى من خلال برامج قومية فعالة من بينها برنامج تنظيم الأسرة لاحداث توازن بين الموارد الطبيعية والبشرية فى الريف .

* محو أمية الكبار والشباب - وبخاصة النساء - مع الاهتمام بسد كافة منافذ التسرب من التعليم والارتداد للأمية .

* وضع تخطيط علمى عمرانى لكل قرية وتحديد حيز التوسعات العمرانية الجديدة وادخال أساليب الجهود الذاتية فى هذا المجال وتحسين المظهر العام للقرية بهدف الوصول بالقرية الى المستوى المناسب للمعيشة من ناحية : السكن والصرف الصحى ومياه الشرب والكهرباء ، والاهتمام بشبكة الطرق والمواصلات فى الريف .

* ربط التعليم بالبيئة الريفية وذلك عن طريق المبادرة بتعميم التعليم الأساسى ، مع البدء بالمحافظات التى تقتضى طبيعة بيئتها ذلك .

* الارتقاء بالمستوى الصحى للفلاح بدعم الوحدات الصحية وزيادة وعيه الصحــى والنظر فى مــد مظلة التأمين الصحى لتشمل أهالى الريف .

* العمل على كفاية وكفاءة الاجهزة والمنظمات فى الريف ودعمها بالعاملين المدربين للنهوض به .

* توفير المناخ الاجتماعى الذى يغرس فى أعماق الفلاح المصرى الشعور بالانتماء للوطن والاحساس بالطمأنينة بتطوير نظم الارشاد والإعلام والتثقيف الريفى ، وحصول القرية المصرية على الحد المناسب من الخدمات العامة .

* تشجيع التنوع فى مجالات النشاط الاقتصادى بفتح السبل أمام تطوير ونمو القطاعات الاقتصادية الاخرى - بجانب الزراعة - فى الريف بوسائل مختلفة منها توفير النظم الائتمانية والتسويقية وفرص التدريب المهنى المناسبة .

* ترشيد استخدام الموارد المتاحة ومدخرات افراد المجتمع ومخصصات الدعم بتوجيهها فى مشروعات :

* تتيح فرص عمالة اكثر ودخولا اعلى وخصوصا الشرائح الأكثر فقرا .

* تسهم فى تعديل هيكل الأجور وتعالج الخلل فى خريطة توزيع الدخل .

* الاهتمام بوضع خطط طويلة المدى - يسهم فيها الاهالى - لتوفير المرافق العامة والبنية الأساسية اللازمة لتطوير الحياة الريفية مع توضيح كامل لمسئولية المنظمات المختلفة عن برامج اصلاح وصيانة هذه المرافق : تمويلا وتنفيذا .

ثالثا : تطوير قطاع الزراعة :

* المحافظة على الرقعة الزراعية مع اتخاذ الاجراءات اللازمة لمعالجة مشكلة التفتت فى الحيازة ، وذلك باتباع ما يلى :

× إحكام تنفيذ الجمعيات التعاونية الزراعية للتجميع الزراعى عن طريق وضع الخطط والبرامج التى تراعى مواءمة هذا التجميع للظروف الزراعية السائدة والتخطيط الاقليمى لكل محافظة بما يتفق مع المصالح الخاصة والميزات النسبية للمحافظات المختلفة .

× وضع الدورات الزراعية التى تتناسب مع الهيكل المحصولى وتوقيت توزيع مياه الرى بما يتلاءم مع احتياجات المحاصيل المجمعة داخل الدورات الزراعية التى تتقرر فى هذا الشأن .

* ترشيد استخدام مياه الرى وذلك باجراء مزيد من التجارب لاختيار أنسب الطرق عمليا واقتصاديا مع مراعاة الاهتمام بما يأتى :

× استنباط واستبــدال محصولات أقصــر عمرا وأقل استهلاكا للمياه .

× ان تتحمل التعاونيات فى القرى مسئولية تطهير مجارى الرى والصرف وصيانتها ومقاومة الحشائش بصفة مستمرة وتمويل هذه العمليات على نفقة الحائزين المستفيدين .

* الاستمرار فى خطط استكمال تحسين مشروعات الصرف وبخاصة الصرف المغطى فى الأراضى الزراعيــة لرفــع كفاءتها الانتاجية .

- اعطاء الأولوية لمشروعات الأمن الغذائى فى اطار الخطة الزراعية القومية لتوفير المنتجات الغذائية وتشجيع الجهود الأهلية فى هذا المجال ، وذلك بمراعاة :

× توفير القروض الميسرة .

× الحد من التدخل الحكومى فى القطاع الزراعى وقصره على توفير وسائل الرى والصرف واستنباط البذور واكثارها ومتابعة توفير الاسمدة والمبيدات اللازمة ومراقبة صلاحيتها .

× ان تهدف القوانين التى تحكم العلاقة بين الملاك والمستأجرين الى

العدالة بين الطرفين بما يحقق حسن العلاقة بينهما .

× التوسع فى مساحات الحاصلات الزراعية الغذائية .

× اعادة النظر فى التركيب المحصولى ودراسة التكلفة الاقتصادية والاجتماعية لتغيير النمط المحصولى .

× تشجيع التوسع فى انشاء الشركات بالقطاع الخاص وكذلك الجمعيات التعاونية فى مجال تربية الدواجن وماشية اللبن واللحم على مستوى المحافظات واعتبار هذا الانتاج من أهم الحلول الاساسية لتحقيق الأمن الغذائى .

× العمل على تحسين سلالة ونوعية الثروة الحيوانية المصرية وذلك بتربية الأنواع الملائمة للبيئة المصرية ذات العائد العالى من اللحوم والألبان والتوسع فى إنشاء وحدات التلقيح الصناعى ، مع الاهتمام بتوفير أغذية الحيوانات سواء عن طريق الانتاج المحلى لهذه الأغذية أو عن طريق الاستيراد والعمل على مقاومة أمراض الحيوان بزيادة الوحدات البيطرية والاهتمام بها لتؤدى وظيفتها على خير وجه .

* التوسع فى استخدام الميكنة الزراعية والعمل على تصنيعها محليا بما يتلاءم وظروف الريف المصرى ويتناسب مع نمط الحيازات السائده ونمط الانتاج القائم او المستهدف مع التركيز على الخدمات المساعدة التى تكفل أقصى طاقة تشغيل للآلات مثل تدريب العمالة الخاصة بتشغيل وصيانة واصلاح تلك الآلات وتوفير قطع الغيار والورش اللازمة .

* البدء فى انشاء وحدات الخدمة الآلية تدريجيا على ان تكون الوحدات الاولى نوعا من المزارع النموذجية فى عدد من المحافظات التى بدأت بها بعض مظاهر الميكنة الزراعية بسبب وجود بعض وحدات البحوث والتجارب الزراعية ويمكن أن تكون تابعة لشركات متخصصة للامن الغذائى .

* استغلال الطاقة الكهربائية والشمسية فى بعض عمليات الزراعة الآلية وتشجيع استخدام مصادر الطاقة البيولوجية (البيوجاز) .

* وضع سياسات سعرية وانتاجية جديدة تحفز المنتجين على الانطلاق فى الانتاج الزراعى وتطويره ، وصولا للاكتفاء الذاتى ، ولا سيما فى السلع الاستراتيجية كالقمح والارز واللحوم .

* توفير الخدمات الائتمانية المناسبة لقطاع الزراعة لتطوير طاقته الانتاجية والتى تعتمد على القروض متوسطة وطويلة المدى على أن يتم توجيهها من خلال المنظمات التعاونية بعد تطويرها .

* توفير الخدمات المساعدة التخزينية والتسويقية والنقل لمواجهة سعة الطاقة الانتاجية لقطاع الزراعة .

* العمل على تطوير قطاع التعاون الزراعى بحيث يخفف من حدة مشكلات تفتت وقزمية الحيازات الزراعية وتأثيرها على الانتاج ويدخل فى مجالات التعاون الانتاجى من خلال مشروعات مشتركة ممولة من مصادر ائتمانية تعاونية من مدخرات الأعضاء الأمر الذى يتيح للأعضاء السيطرة على مشروعاتهم وادارتها تعاونيا لصالحهم وصالح قراهم .

* الاهتمام بتطوير خطة الارشاد الزراعى وتحسين كفاءة العملية الاتصالية بين جهات البحث والمنتجين بحيث يتيسر سرعة إبلاغ المشكلات – التى تعترض سبيل العملية الانتاجية – لتلك الجهات وسرعة وكفاءة نقل المعلومات العملية فى صورة ارشادات مبسطة يسهل على المزارعين تبنيها وتطبيقها .

* تشجيع برامج التوسع الأفقى بما يصحبها من خلق مجتمعات جديدة تسهم فى اعادة توزيع السكان وفتح فرص عمل جديدة وزيادة الطاقة الانتاجية لقطاع الزراعة .

رابعا : بشأن توسيع نطاق البحث :

* ان تقوم شعب المجالس القومية المتخصصة ، كل فيما يخصها باستكمال دراسة موضوع تنمية وتطوير القرية خلال الدورة القادمة من عمل المجالس .

استراتيجية تطوير النظام التعاونى

نشأة التعاونيات :

كانت نشأة التعاونيات فى العالم ظاهرة اجتماعية واقتصادية ولم ترتبط بمؤسسات انبثقت من نصوص قانونية إذ تآلفت الجمعيات التعاونية الأولى قبل أن تظهر القوانين التعاونية الى حيز الوجود .

وقد ابتكر رواد الحركة التعاونية الأوائل هذا الشكل التنظيمى من واقع تجاربهم العملية ثم تطورت فكره الجمعية التعاونية لمواجهة المشكلات العملية والانسانية والاقتصادية فى ضوء المتغيرات العالمية فى إطار من المبادئ التى صاغها الحلف التعاونى الدولى . وجاء اصدار القوانين التعاونية اعترافا رسميا من جانب دول العالم وحكوماتها بالجمعيات التعاونية بوصفها شكلا ينظم المساعدة الذاتية على أساس من التضامن بعد أن اثبتت التجربة العملية ان هناك احتياجا حقيقيا لمثل هذا النوع من المنظمات .

وقد اوضحت الدراسات المقارنة ان الاطار القانونى المناسب « للجمعيات الخاضعة لاشراف الدولة » يختلف عن الاطار القانونى الذى يوضع لارشاد الجمعيات التعاونية القائمة على أساس المساعدة الذاتية .

التعاونيات أداة من أدوات التنمية :

يعتبر انشاء التعاونيات ونموها أداة من الأدوات الهامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ووسيلة لتحقيق التقدم الانسانى مما يوجب انشاء التعاونيات وتطويرها باعتبارها وسيلة لما يأتى :

- تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأفراد ذوى الموارد والفرص المحدودة وتنمية وتشجيع صفات المبادأة والابتكار لديهم .
- زيادة الموارد الرأسمالية الشخصية والقومية عن طريق تشجيع الادخار والقضاء على الربا واستخدام الائتمان استخداما سليما .
- خدمة الاقتصاد بتوفير درجة متزايدة من السيطرة الديموقراطية على النشاط الاقتصادى وبتوزيع الفائض الاقتصادى توزيعا عادلا .
- زيادة الدخل القومى وحصيلة الصادرات والعمالة عن طريق استثمار الموارد المتاحة استثمارا أفضل واكمل وذلك على سبيل المثال فى : تنفيذ نظم الاصلاح الزراعى التى تهدف الى استغلال اراض جديدة فى الانتاج ، وانشاء وتطوير المصانع الحديثة التى تقوم بتصنيع خامات محلية والتى يفضل ان تنشأ على اساس الانتشار فى أكبر عدد من المناطق بدلا من تركيزها فى مكان واحد أو فى مناطق قليلة .
- تحسين الظروف الاجتماعية واستكمال الخدمات فى بعض المجالات مثل : الاسكان ، ومجالات الخدمات الصحية والتعليمية ، وخدمات المواصلات .
- المعاونة فى رفع مستوى المعلومات العامة والمعلومات الفنية لأعضائها .

الفكر التعاونى فى مصر وتطوره :

لم تشهد مصر فى الماضى ثورة صناعية او حركة عمالية كتلك التى ولدتها الانقلابات الصناعية كما ان الظروف البيئية والسياسية فى الحقبات الماضية لم تساعد على قيام حركة عمالية بين العمال الزراعيين ، بل أدت الاستدانة الى ارهاق صغار الملاك الزراعيين وتسلل

ثرواتهم الى بنوك الرهونات الاجنبية مما كان له اثر فعال فى الدعوة الى « التعاون » .

وقد قامت الحركة التعاونية فى مصر على الجهود الشعبية التى كانت ترمى الى تنظيم جهود الطبقة الدنيا من أبناء الشعب ممثلة فى العمال والفلاحين الى جانب المثقفين من ابناء الطبقة المتوسطة ، ومن ثم كانت الجهود التى بذلت من اجل تأسيس الجمعيات التعاونيه الزراعية عام ١٩٠٨ – وكان يطلق عليها فى ذلك الحين « نقابات التعاون » بقصد حماية الفلاحين من المرابين الأجانب والمصريين على السواء ولتعليم الفلاح معنى التعاون ولذلك صاحب تأسيس النقابات التعاونية تأسيس مدارس الشعب الليلية فى نفس السنة لتبصير العمال بما لهم وما عليهـم .

وقد توافر شباب مصر الوطنى فى ذلك الحين على دراسة لوائح هذه النقابات وانتهى الى وضع القانون الأساسى لها ، ولكن هذا القانون تعثر لتركيز اهتمامه على الجانب الشعبى فى مختلف مواده .

الأوضاع الراهنة والتشريع التعاونى :

أما فى الآونة الأخيرة فقد شهد المجتمع المصرى جهودا مخلصة من أجل اعادة تنظيم العلاقات والمعاملات فى شتى مرافق الحياة على أسس أخلاقية وصولا الى تحقيق أهداف سلوكية ونظامية واجتماعية واقتصادية تمكن من مواجهة المشكلات المعاصرة وما يعانيه المجتمع الدولى المعاصر من : استمرار ضغوط التضخم وارتفاع البطالة واحتمال استمرار ضغوط التضخم واحتمال استمرار الركود فى المعاملات التجارية . هذا بالاضافة الى احتمال زيادة الحواجز فى المعاملات التجارية ، وتغير النظام النقدى العالمى .

ومن اجل تدعيم الكيان الاجتماعى والاقتصادى فى مصر أخذت الدولة بمفهوم رعاية ودعم التعاون حيث أكد دستور مصر على اعتبار الملكية التعاونية احدى الملكيات التى يقوم عليها الاقتصاد القومى فنصت المادة ٢٩ على ان : « تخضع الملكية لرقابة الشعب وتحميها الدولة وهى ثلاثة أنواع : الملكية العامة والملكية التعاونية والملكية الخاصة » ونصت المادة ٢٨ /٢ على ان : « تعمل الدولة على دعم الجمعيات التعاونيه الزراعية وفق الأسس العلمية الحديثة » . ونصت المادة ٣١ على ان : « الملكية التعاونية هى ملكية الجمعيات التعاونية ويكفل القانون رعايتها ويضمن لها الادارة الذاتية » .

ومنذ عام ١٩٧٦ اتجهت الدولة فى ظل تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادى الى تحويل التعاونيات الى وحدات انتاجية تقوم بدور رئيسى فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

كما يجرى الاهتمام الآن بوضع استراتيجية للتنمية التعاونية – حيث قررت الحكومة استراتيجية التعاون الزراعى كما تتولى النظر فى استراتيجية التنمية فى قطاعات التعاون الاخرى – الا ان الأمر يتطلب وضع استراتيجية متكاملة للتنمية التعاونية بشتى قطاعاتها .

ظاهرة كثرة القوانين التعاونية :

وهناك ظاهرة جديرة بالاهتمام بالنسبة لقوانين التعاون – منذ بدأ دور الدولة من أجل تنظيمه – وهى كثرة هذه القوانين .

ففى عام ١٩٢٣ صدر أول تشريع تعاونى وهو القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٢٣ ولم يكن للتعاون الاستهلاكى فيه نصيب ، اذ جاء خاصا بالجمعيات التعاونية الزراعية بالاضافة الى ان هذا القانون أغفل تخصيص جزء من صافى الأرباح لتحسين الشئون الاقتصادية والاجتماعية .

وقد تتابعت التعديلات لهذه القوانين الى الدرجة التى جعلت أصحاب المصلحة الحقيقية من التعاونيين يشعرون بالغربة بالنسبة للتعديلات الكثيرة التى تطرأ عليها اذ لم يعد فى مكنتهم الالمام بهذه التعديلات ، وهذا بالطبع لا يعفيهم من المسئولية او العقوبة التى تترتب على مخالفة القوانين . كما ان تتابع هذه القوانين وتعديلاتها جعل الكثيرين ممن يتولون مسئولية الإدارة التنفيذية فى التعاونيات المنتشرة فى البلاد يشكون من ذلك اذ أصبح يتعذر عليهم اداء وظائفهم بأعلى قدر من

الكفاءة مع مراعاة مصالح أصحاب المصلحة الحقيقية فى اطار ما تتطلبه هذه القوانين .

ومما لاشك فيه ان العيب الاساسى فى التشريعات التعاونية يكمن فى قصور الدراسات الأولية وعدم تفهم الظروف الموضوعية عند إعدادها حتى تكون ملبية للاحتياجات الفعلية لمختلف أوجه النشاط التعاونى .

التطبيق التعاونى

١) فى قطاع الزراعة :

ما زالت الزراعة هى الدعامة الأساسية التى ترتكز عليها اقتصاديات البلاد والنهوض بها بما يعود بالخير على أفراد الشعب كله فالزراعة وان كانت بطبيعتها أصعب مجالات الانتاج استجابة للجهد وأكثرها حاجة للصبر والعناء ، فان تطويرها يظل دائما أضمن الأسس لاقامة اقتصاد سليم .

ولا شك ان معدل النمو فى الزراعة من العوامل الحاسمة فى معدل النمو الاقتصادى باعتبارها من أهم قطاعات النشاط الاقتصادى إذ تمثل الشطر الأكبر فى الانتاج القومى والعمل الأهلى ولها نصيب كبير فى الدخل القومى ، ورغم تقدم الصناعة فى السنوات الأخيرة وزيادة معدلات نموها فستظل للزراعة أهميتها باعتبارها المصدر الرئيسى للغذاء والكساء كما تمد الصناعة بما تحتاجه من مواد أولية .

هذا فضلا عن أثرها فى التجارة الخارجية إذ تمثل الصادرات الزراعية نسبة كبيرة من قيمة الصادرات بصفة اجمالية بجانب الصادرات من الصناعات التحويلية المعتمدة على الخامات الزراعية .

على أن ربط الانتاج الزراعى بالتعاون سيفتح آفاقا واسعة ومبشرة امام التنمية الزراعية ، خاصة وان مصر تهتم فى خطتها الخمسية الحالية بتنمية الانتاج الزراعى بحيث يواجه الفجوة الغذائية التى تعانيها الآن .

أما عن الجمعيات التعاونية فيوجد فى مصر – وفقا لاحصائيات ١٩٨١ – ما يربو على ٥٢٠٠ جمعية تعاونيه زراعية سواء فى ذلك جمعيات الائتمان الزراعى والاصلاح الزراعى واستصلاح الاراضى الصحراوية . وان رؤوس أموال هذه الجمعيات تزيد على ثلاثة آلاف مليون جنيه وفقا للاحصائيات المتوفرة الأمر الذى يوضح أهمية هذه التعاونيات وانتشارها فى شتى انحاء مصر : قراها ونجوعها وكفورها وصحاريها .

وبالنسبة لمعوقات الانتاج الزراعى فانها ترجع فى مجموعها الى جزئيات ترتبط أساسا بالتعاونيات الزراعية ومشاكل الفلاحين معها فى حياتهم اليومية وبالرغم من أن الدولة قد أحاطت بالكثير من هذه المشكلات وحاولت علاجها الا ان الأمر يستدعى تطبيقا سليما يؤكد حل هذه المشكلات التى يعانى منها الفلاحون :

فالحيازات الزراعية وحسابات الجمعيات والصيارف والتكاليف المشتركة وعمليات التسويق وتوفير لوازم الانتاج بالمقادير والانواع اللازمة وأسلوب العاملين بالجمعية فى معاملة الفلاحين وكفاءة الاجهزة الفنية والادارية بالجمعيات ووضع المشرف الزراعى وعدم ادراك بعض أجهزة الاشراف الحكومية المسئولة عن الحركة التعاونية لحقيقة دورها ، وأوضاع مقاولى عمال التراحيل – كلها تشير الى مشكلات يعانى منها الفلاحون فى علاقاتهم بالتعاونيات الزراعية . وقد بدأت الدولة فى علاج بعضها كموضوعات : الحيازات الزراعية وضبط حسابات المزارعين بالجمعيات وقيام لجان لحصر وضبط التكاليف المشتركة والتعديلات المقدمة فى عمليات التسويق ومحاولة فصلها عن عمليات التحصيل وغير ذلك .

٢) فى قطاع الإنتاج :

ظهرت الجمعيات التعاونية للانتاج نتيجة لرغبة العمال القوية فى التخلص من استغلال اصحاب الاعمال وكذلك لرغبتهم فى ان يشعروا بانهم أصحاب العمل ، وفى ان يتفرغوا له دون ان يحد من انطلاقهم ، الى جانب احساسهم بانهم يشتغلون من أجل زيادة أرباح غيرهم مما

يثبط من عزيمتهم ولذلك يطلق على هذه الجمعيات اسم « الجمعيات التعاونية العمالية » .

ويمثل الحركة التعاونية الانتاجية فى قمة البنيان الاتحاد التعاونى الانتاجى المركزى وهو أعلى منظمة تعاونية انتاجية ، ويتولى الاشراف على الجمعيات التعاونية بهدف : نشر وتوسيع وتطوير الحركة التعاونية ودعم الجمعيات والتنسيق بينها .

وبجانب اشراف الاتحاد يوجد الجناح الاخر للحركة التعاونية ممثلا فى جهاز الصناعات الحرفية بالتعاون الانتاجى ، حيث تخضع الجمعيات لرقابة هذا الجهاز ممثلة فى تسجيل الجمعيات والتفتيش عليها دوريا .

وتتمثل قاعدة البنيان التعاونى الحرفى الانتاجى فى ٣٥٠ جمعية تعاونية اساسية تضم اكثر من ١٥٠ الف حرفى ، ويعمل الاتحاد على توسيع هذه القاعدة بحيث تشمل كل من يخدمهم التعاون من الحرفيين .

وعلى الرغم من الجهود المبذولة لتدعيم دور التعاون الانتاجى فى حل مشاكل الحرفيين ، الا ان هناك العديد من المشاكل التى ما زالت تواجه الجمعيات التعاونية الانتاجية وهى تمثل فى مجملها المشكلات نفسها التى تواجه الحركة التعاونية بصفة عامة . أيسر تلك المشكلات وأهمها فى الوقت نفسه هى : عدم تحديد دور واضح للجمعيات التعاونية الانتاجية فى اطار الخطة العامة للدولة خاصة وان تحديد هذا الدور سوف يدعم الانتاج القومى فى مجال الصناعات الصغيرة والحرفية ويشعر الاعضاء المنتمين الى الجمعيات التعاونية بمشاركتهم الحقيقية فى تحمل مسئوليات انتاجية محددة .

٣) فى قطاع الاستهلاك :

لاشك فى أهمية التعاون الاستهلاكى والأثر الذى يترتب على تطويره وتدعيمه بحيث يأخذ وضعه المناسب فى مجتمعنا الاشتراكى الذى يعتبر التعاون ركنا أساسيا من أركانه ودعامة قوية من دعاماته بحيث تحظى الطبقات المحدودة الدخل بمزيد من الخدمات بأقل تكلفة ممكنة . ومن الجوانب الأخرى التى يحققها التعاون الاستهلاكى – إذا احسن ترشيد مهمته توفير الكثير من أعباء الخزانة العامة . حيث ان التعاون سوف يوفر للدولة نفقات الكثير من الإدارات التى تضطر لاقامتها وتدعيمها وتعيين الكثير من القوى الوظيفية فيها مثل : ادارات التموين ومراقبة الاغذية والاسعار والمكاييل والموازين والتفاتيش الصحية . وذلك لان المشاريع التعاونية ستخدم صالح المستهلكين فلا تبقى ثمة حاجة الى رقابة أو تحديد أسعار أو تشريعات لمنع الاحتكار . وفى ذلك تخفيف الكثير من أعباء الدولة بالاضافة الى ان القاعدة الجماهيرية العريضة – على امتداد مصر كلها – ستقل معاناتها من ظواهر : الاستغلال والغلاء والسوق السوداء وندرة السلع وتلاعب الوسطاء .

ولدى مصر حركة تعاونية استهلاكية وجيل من التعاونيين ينبغى ان يكون لهم دورهم الهام فى استمرار التجارة الداخلية ممايستدعى توافر الظروف المناسبة وحل المشاكل القائمة التى تعوق الجمعيات التعاونية عن اداء رسالتها .

وتوضح الارقام ان خريطة الحركة التعاونية فى مصر تضم حتى الآن ٩٥٦٣ جمعية تعاونية عدا فروعها فى القرى والنجوع ، وحجم عضويتها ٨١٠٠٠٢٢ عضوا واجمالى رأس المال ١٩٢١٠٥٦٨ جنيها .

٤) فى القطاع الاسكانى :

يعتبر المسكن من أهم الاسس التى يقوم عليها تقدير مستوى المعيشة ومن اجل ذلك تولى جميع الدول المتقدمة والآخذة فى النمو اهتماما كبيرا بتوفير المسكن الصحى الملائم للمواطنين ، وخير الاساليب لتحقيق هذا الهدف هو أسلوب التعاون ولا يقل ذلك فى أهميته عن توفير التعليم ووسائل الوقاية والعلاج لرفع مستوى كفايتهم الانتاجية والاجتماعية اذ ان البيئة التى ينشأ فيها الفرد ينعكس أثرها على تكوينه الخلقى والاجتماعى ، وتوفير المسكن المناسب يعتبر وسيلة هامة لتقرير هدف من أهداف الدولة فى تحقيق العدالة الاجتماعية .

وتجب الاشارة الى ان مشكلة الاسكان لاتخص الدول النامية أو المتخلفة وحدها بل تمتد الى الدول المتقدمة ، ولكن الفرق بين مختلف هذه

الدول يكمن فى : ان الدول المتقدمة بما لديها من خبرة وتقدم صناعى قادرة على ابتكار الأساليب التى يمكن عن طريقها تخفيف حدة هذه المشكلة ، وبذلك فان خبراتها وما تبتكره من أساليب يمكن ان تكون الى حد كبير عونا للدول النامية المتخلفة لمواجهة مشكلة الاسكان فى ضوء ظروفها البيئية .

على ان مشكلة الاسكان فى مصر ترتبط بكثير من المشكلات من بينها :

– تزايد السكان بسرعة تفوق زيادة الطاقة الانتاجية .

– تخلف القطاع الخاص عن مواجهة هذه المشكلة .

– عدم تمكين الجهات المعنية من تقدير هذه المشكلة فى الوقت المناسب وبالتالى عدم وضع الخطط المناسبة لحلها .

– ان ارتقاء الوعى وانتشار التعليم – فى فترة قصيرة نسبيا فى بعض طبقات المجتمع – ترتب عليها اشتداد الطلب على مرفق الاسكان فى مستويات أرفع من المألوف .

– أدى اشتداد الطلب الى تضاعف اثمان مواد البناء وارتفاع مستوى الايجار نتيجة تزايد تكلفة البناء .

وتوضح الارقام المتاحة انه يوجد فى مصر حوالى ١٥٠٠ جمعية تعاونية للاسكان خصصت لها قروض تصل الى ٣٥٤ مليون جنيه لتمويل وإقراض الجمعيات والأفراد بفائدة قدرها ٤ ٪ سنويا وان هيئة التعاونيات للاسكان وفرت ١٥٠ مليون جنيه قروضا تكفى للمساهمة فى تمويل ٣٠٠٠٠ شقة بالقاهرة والمحافظات سنويا .

ويستفاد من احصائيات هيئة التعاونيات ان حجم مساهمة القطاع التعاونى الاسكانى تصل الان الى ما يقرب من ٥٠ ٪ من المساكن التى يقيمها القطاع الخاص والعام والحكومى حيث ان القطاع التعاونى للإسكان يتولى بناء ٧٥٠٠٠ شقة من النوع المتوسط والاقتصادى لحل مشكلة محدودى الدخل .

ولذلك ينبغى أن تمنح الجمعيات التعارونية الأولوية فى الحصول على الأراضى اللازمة لإقامة المساكن من جانب اجهزة الدولة التى يدخل فى اختصاصها منح هذه الاراضى . على أن تتولى هذه الأجهزة مهمة : تقسيم الاراضى وانشاء المرافق وتحديد سعر المتر من الارض محملا بما يخصه من تكاليف المرافق والتقسيم .

ومن المناسب تشجيع الجمعيات التعاونية للاسكان ودعمها بمنحها خفضا فى ثمن الأراضى مقابل توفير المصاريف الادارية نتيجة بيع هذه الاراضى بصورة مجمعة . وحتى لا يساء استغلال هذه الميزة يحظر على عضو الجمعية التعاونية التصرف بأى صورة من الصور فى الأراضى التى يعجز او يعدل عن بنائها وتئول هذه الارض الى الجمعية التى حصل عليها عن طريقها بقيمتها الاصلية حيث تقوم باعادة توزيعها وفقا لكشف أسبقيات يعد ويعلن فى مقرها تبعا لتواريخ انضمام الاعضاء .

وحتى لاتزيد الاعفاءات والمزايا الممنوحة لتعاونيات الاسكان من اعباء الدولة وحتى يحقق النشاط التعاونى السكانى هدفه – يمكن قصر هذه الاعفاءات على الاسكان الشعبى الاقتصادى فقط ، مع اجراء التعديلات القانونية اللازمة .

٥) فى قطاع الثروة المائية :

يحكم قطاع التعاون فى الثروة السمكية « القانون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٦ » وقد رأت الدولة انه من المناسب انشاء بنيان تعاونى مستقل خاص بتعاونيات الثروة المائية باعتبارها وحدات اقتصادية تهدف الى تطوير وتنمية الثروة المائية فى مجالاتها المختلفة وتقديم الخدمات لاعضائها لكى تسهم هذه التعاونيات فى التنمية الاجتماعية فى مناطق عملها وذلك بهدف رفع مستوى اعضائها وغيرهم اقتصاديا واجتماعيا فى اطار الخطة العامة للدولة بما لا يتعارض مع مبادئ التعاون المتعارف عليها دوليا .

ومن اهم المشكلات التى تواجه هذه التعاونيات وتسعى الى ايجاد حلول لها :

– تجفيف نسبة كبيرة من مساحة البحيرات مما أدى الى ظاهرة الزحف الزراعى والعمرانى وتضاؤل المسطح المائى مع تزايد أعداد الصيادين .

– مشكلات تجديد المياه وتبادل الأسماك .

– عدم بلوغ الأسماك أحجامها الاقتصادية نتيجة للمحاولات التى أدت الى استخدام الاسماك كعلف للدواجن .

- مشكلة مخلفات الصرف سواء أكان صرفا صحيا أو مخلفات المصانع بما تحمله من مواد كيماوية تؤثر على الصحة العامة للصيادين وتقتل الاسماك .

- ان أسماك نهر النيل وروافده من الترع والمصارف والقنوات - التى يعتمد عليها عشرات الالاف من الصيادين فى الحصول على رزقهم كما يوفر للمدن والقرى الاسماك الى تتلاءم ومذاقهم - تتعرض للابادة بالمواد الكيماوية المستخدمة فى مكافحة الآفات الزراعية او النباتات الطفيلية فى المجارى المائية .

وتستهدف تعاونيات الثروة المائية تسويق محصول أسماك الصيادين الذى يقدر بـ ٤٠،٠٠٠ طن سنويا .

ولا يخفى ما للثروة المائية من دور هام فى تحقيق الامن الغذائى الأمر الذى يستلزم مزيدا من الرعاية والتنظيم والعمل على تيسير تزويد الاعضاء بمستلزمات الصيد ويمكن الصيادين من : امتلاك المراكب واتباع أحدث طرق الصيد وفرز وتدريج وتعبئة ونقل الأسماك الى الأسواق وادارة الحلقات واقامة صناعات التدخين والتمليح والتعليب .

مشكلات التخطيط التعاونى ومتطلبات التصحيح

يستدعى تخطيط البناء التعاونى التعرف على المشكلات التى تعترض انجازه مع تحديد لأهم متطلبات التصحيح ومن ثم يمكن الاتجاه الى رسم سياسة تعاونية رشيدة .

١) أهم المشكلات :

يعترض التخطيط التعاونى فى مصر كثير من المشكلات فى مقدمتهـــا :

- ان كفاءة تحليل النشاط الاقتصادى للتعاونيات تكاد تكـــــون منعدمة .
- انه لا يوجد جهاز أثمان قادر على تحديد الاسعار .
- أن النشاط التسويقى يفتقر إلى التحديد .
- عدم كفاءة الخطة المالية .
- عدم كفاءة التقارير التى يمكن الاعتماد عليها فى مرحلة إعداد الخطة وتبويبها .

أما المشكلات الادارية فتتمثل فى غياب الأساليب العلمية بالنسبة لكثير من الأمور المرتبطة بتنظيم وادارة التعاونيات ومنها على سبيل المثال :

- الاعتماد على رأس المال المقترض اكثر مما ينبغى .
- عدم استكمال الأساليب العلمية فى التخزين .
- الاهمال فى امساك الدفاتر بكافة أنواعها سواء المحاسبية أو المالية أو المتعلقة بشئون العضوية وحركاتها فى النشاط الاقتصادى والاجتماعى .

٢) متطلبات التصحيح :

تحتاج الحركة التعاونية المصرية الى اعادة التنظيم لتساير الادارة العلمية المعاصرة ويتطلب ذلك عدة اجراءات فى مقدمتها :

- ضرورة تحديد الوظائف اللازمة لتحقيق أهداف الجمعيات ، حتى يمكن أن يتم التعيين لهذه الوظائف فى ضوء المواصفات العلمية للكفاءات الفنية والادارية المتخصصة والقادرة على انجاز الاعمال وفقا لمعدلات الأداء المتعارف عليها فى هذا الشأن وبالتالى زيادة الكفاءة الانتاجية وتدعيم البناء الاقتصادى والاجتماعى فى التعاونيات ابتداء من الجمعيات المحلية لكى تكون القاعدة الصلبة للبنيان التعاونى القطاعى ثم البنيان التعاونى المتكامل الذى ينبغى ان يكون رأس الحركة التعاونية بشتى قطاعاتها .
- ان يقوم التدريب الذى تتولاه التنظيمات التعاونية على سياسة علمية تاخذ حظها الكامل من التطبيق .
- توافر الكفايات الفنية والادارية المتفهمة لرسالة التعاون وأهدافه ونظمه وتطبيقاته .
- يراعى فى التدابير الحكومية للنهوض بالتنمية التعاونية ما يأتى :

× أن تكون مؤقتة لا دائمة .

× ان تؤكد بقوة على الأثر التربوى وألا تكون ادارية بحتة الا فى الأحوال الاستثنائية .

× ان تشجع العمل الجماعى والمبادرات الفردية ولا تعوق القرارات الاستقلالية .

– ان يتم وضع الاطار القانونى الواقعى والمحيط بشئون التعاونيات التى ترعاها الحكومة ، ويتطلب ذلك اعداد وثائق رسمية متعددة من بينها :

× بيان عن أهداف سياسة الحكومة فى التنمية التعاونية

× قانون للجمعيات التعاونية يحكم البناء التنظيمى لتلك الجمعيات ويحدد مدى التدابير الحكومية للنهوض بالتنمية التعاونية .

× ديباجة فى قانون الجمعيات التعاونية توضح المبادئ التعاونية التى تعترف بها الدولة وتقبلها كقاعدة للتشريع التعاونى .

× لوائح تحدد بدقة واجبات وسلطات وتنظيمات الجهاز الحكومى المختص بالتنمية التعاونية .

× نظام وظيفى للعاملين فى البرامج الحكومية للرعاية والتنمية التعاونية ويجب ان يوضع هذا النظام بحيث يضمن اجتذاب عدد كاف من ذوى الكفاءة القادرين على الاضطلاع بهذه الاعمال والاحتفاظ بهم .

وينبغى ان يصاغ كل ذلك طبقا لفكرة واحدة تنظمها جميعا وتنهض على أسسها وهى ان كافة تلك التدابير تشكل فى مجموعها التشريع التعاونى المطلوب للتعاونيات التى ترعاها الحكومة .

٣) نحو سياسة تعاونية رشيدة :

تأخذ السياسة التعاونية فى اعتبارها تحقيق التنسيق والتكامل بين قطاعات التعاون المختلفة بحيث يقوم التعاون بدوره فى عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية فى اطار الخطة العامة للدولة .

وتجدر الاشارة الى ان البنيان التعاونى فى مصر يوشك أن يأخذ طريقه نحو الاستكمال وعلى وجه الخصوص بعد ان تم تكوين الاتحادات النوعية المركزية بالنسبة لأوجه النشاط الرئيسى فى الحركة التعاونية اذ يوجد الآن : الاتحاد التعاونى الاستهلاكى المركزى والاتحاد التعاونى الانتاجى المركزى والاتحاد التعاونى الاسكانى المركزى والاتحاد التعاونى الزراعى المركزى .

وتستطيع هذه الاتحادات ان تقوم بدور ايجابى فى التخطيط للتعاونيات خاصة وان جميع القوانين التعاونية تنص على ان « التعاون حركة شعبية ديمقراطية ترعاها الدولة ويسهم التعاون فى تنفيذ الخطة العامة للدولة » .

ويجمع علماء التنظيم التعاونى على أهمية الدور العام الذى تقوم به الاتحادات التعاونية المركزية من اجل تحقيق التطور والتقدم للقطاعات المشرفة عليها ، ومن بين هذه المهام : بذل الجهود التى تساير التطورات العلمية الحديثة بحيث تأخذ الحركة التعاونية مكانها اللائق فى ظل المنافسة التى تعتبر من أبرز سمات المجتمع الدولى المعاصر ، كما يتفق على ضرورة تركيز الجهود نحو تحسين الشئون الاجتماعية والاقتصادية للأعضاء التعاونيين .

وأى جهد أو نشاط لا يتركز حول ذلك المفهوم او يتم بدون النظر الى عائد هذه الجهود على الاعضاء التعاونيين – يجافى منطق التعاون ويبعد عن مفهوم النشاط التعاونى واهدافه . وهناك اجماع على أن اشباع رغبات التعاونيين المشروعة وتلبية احتياجاتهم الاجتماعية والاقتصادية هو الهدف الحقيقى من محور الاتحادات المركزية بصفة عامة والتسويق التعاونى بصفة خاصة ، فالاعضاء التعاونيون هم المحور الذى تدور حوله معظم نشاطات الأعمال التعاونية ابتداء من الجمعية المحلية وانتهاء بالاتحادات المركزية والاتحادات العامة ، حيث تؤدى تصرفات كافة وحدات البنيان التعاونى دورا اساسيا فى العملية التسويقية ، وبدون ادراك لهذه الحقيقة تصبح المبادرة الاقتصادية والأعمال التى يقوم بها اى شخص او مجموعة من الاشخاص فى أى وحدة من وحدات البنيان التعاونى – عرضة للضياع أو لعدم الاستخدام الأمثل الذى قد يؤدى الى تخلف الحركة اجتماعيا واقتصاديا .

ومن اجل تحقيق الأهداف السابقة ينبغى الاهتمام بالتخطيط

التعاونى المتكامل والتغلب على مشكلات التطبيق وبذل الجهود العلمية فى إعداد التعاونيين من حيث التثقيف والتدريب والتعليم وتطبيق الادارة العلمية ومتابعة جهود المنظمات التى تهتم بالتنمية الشعبية على أسس تعاونية فى الدول النامية .

قرار الحلف التعاونى الدولى الخاص بالتنمية التعاونية الصادر فى ٢٨ اكتوبر ١٩٨٢

قرار اللجنة المركزية للحلف التعاونى عن سياسة التنمية التعاونية :

أصدرت اللجنة المركزية للحلف التعاونى فى اجتماعها بروما - فى اكتوبر ١٩٨١ - قرارا عن سياسة التنمية التعاونية نصه كالآتى :

نعلن تأييدنا المستمر لبيان سياسة المساعدة الفنية الصادرة فى مؤتمر ١٩٥٤ والمؤيد عام ١٩٧٠ عندما أعلن عقد التنمية التعاونية تأييدا لعقد التنمية الثانى للامم المتحدة .

ولأن : لدينا خبرة عالمية واسعة بالطرق التعاونية تحث على التعاون الاقتصادى كوسيلة لتحسين مستويات المعيشة للجماهير فى كل مكان بما فى ذلك الاقطار النامية .

نعتقد ان التعاون يمكن أن يفهم على أفضل وجه حين يعمل الناس معا لخيرهم المشترك والمساعدة الذاتية والمتبادلة .

ولاقتناعنا بأن التعاونيات إذا أنشئت فى ظروف البلاد النامية وبناء على ماتوفر من الادلة على انها اذا نظمت لاشباع الحاجات الحقيقية التى يعبر عنها أعضاؤها تعتبر أحسن الاختيارات لتحسين مستويات الجماهير وزيادة رفاهية وكرامة الانسان .

نطالب : كل المشتغلين بجميع أشكال الخدمات التعاونية أن يفهموا وينشروا المعنى الحقيقى لطبيعة التعاون كما اوضحها دكتور ليدلو فى « التعاونيات عام ٢٠٠٠ » بقوله « الفكرة الغالبة فى جميع التعاونيات هى أنها مجموعة من الناس كبيرة أو صغيرة الحجم ملتزمة بالعمل المشترك على أساس من الديمقراطية والمساعدة الذاتية لضمان خدمات او مقومات اقتصادية مرغوبة اجتماعية ونافعة فى نفس الوقت لجميع المشاركين فيها » .

ونؤكد : على أهمية التثقيف للقادة التعاونيين وعن طريقهم لضمان قيام تنظيم تعاونى واسع ومستقل مؤهل لمواجهة احتياجات الجماهير الاقتصادية والاجتماعية لا سيما فى المناطق الريفية حيث تزداد اهمية انتاج الغذاء وتجهيزه وتوزيعه ويجب ان تكون الأولوية للتعاونيات الزراعية والانتاجية والعمالية تساندها منشآت ادخارية وائتمانية .

ونشدد : على أن المشكلات الاقتصادية فى المناطق الحضرية المتسارعة النمو فى العالم الثالث تزيد من أهمية الحلول التعاونية فى مجالات التوزيع بالتجزئة والاسكان والأعمال المصرفية والتأمين .

وندعو : حكومات البلاد النامية لاصدار تشريعات مناسبة مقصود بها تهيئة الظروف المؤدية الى التنمية التعاونية المستقلة وابراز اهمية التعاون فى برامج التنمية الاقتصادية القومية فى بلادها .

ونطلب : من الأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية وغيره من وكالات تمويل المعونات التاكد من انه فى مقابل دعمها للتنمية من خلال التعاونيات ينبغى التاكيد على احتياجات النهوض بالتعاونيات المستقلة والطوعية والديمقراطية .

ونؤكد : انه على التعاونيات فى العالم الصناعى واجب مساعدة الحركات التعاونية الأحدث عهدا فى الدول النامية ونطالبها بأن :

أ) تقدم المساندة التنظيمية والفنية والمالية لبرامج الحلف التعاونى الدولى .

ب) تطور برامجها الخاصة ثنائية الاطراف بالتشاور مع الحلف التعاونى الدولى .

ج) تحث حكوماتها على زيادة المعونة للتنمية التعاونية مع التاكيد بوجه خاص على برامج التثقيف والتدريب .

وتلتزم : هذه اللجنة المركزية والمنظمات الممثلة فيها بوثيقة السياسات الصادرة فى اكتوبر ١٩٨٢ بعنوان « سياسة الحلف التعاونى الدولى فى التنمية التعاونية » .

مرفق رقم (١)

المؤتمر التعاوني العام

الاتحاد التعاوني العام

الاتحادات العامة النوعية المركزية

زراعية | إنتاجية | استهلاكية | إسكانية ... الخ

الجمعيات العامة .. والنوعية .. وجمعيات المحافظات

استهلاكية | زراعية | ... الخ

مصانع

منشآت مالية

الخ

جمعيات محلية | جمعيات محلية | جمعيات محلية | جمعيات محلية

فرع | فرع | فرع

أعضاء | أعضاء | أعضاء | أعضاء

—— تمثيل مباشر

...... تمثيل غير مباشر

التوصيات

بحث المجلس موضوع النظام التعاونى وسياسة تطويره من جميع جوانبه ودارت حوله مناقشات مستفيضة وقد أخذ المجلس فى اعتباره عند مناقشة هذا الموضوع مجموعة من الحقائق توجز فيما يلى :

- ان الشعب المصرى طوال تاريخه متعاون بطبعه وبخاصة فى الريف ومن ثم فان إعطاء دفعة حقيقية للتعاون يلاقى استجابة تلقائية من كافة المواطنين .

- ان الإحصاءات المتاحة تقطع بأن حجم الحركة التعاونية فى مصر فى ازدياد مطرد اذ يبلغ مجموع رؤوس أموال الحركة التعاونية نحو ٢.٤ مليار من الجنيهات .

- أن تكون تدابير الحكومة للنهوض بالتنمية الاجتماعية بوجه عام :

× مؤقته لا دائمة .

× مؤكدة للأثر التربوى وليست ادارية بحتة الا فى الاحـــوال الاستثنائية .

× مشجعة للمبادرات الفردية والعمل الجماعى بدلا من اعاقة القرارات الاستقلالية بوضع أحكام تفصيلية فى القانون واللوائح أو باخضاع نفاذ كل قرار هام للموافقة المسبقة من الجهاز الحكومى او بمنح معونات بدلا من تشجيع العمل على المساعدة الذاتية المتبادلة .

- ان الحركة التعاونية تأسيسا على ما سلف ينبغى - لكى تنجح - أن تكون حركة شعبية اختيارية وأن يقتصر دور الحكومة على مراقبة تطبيق قوانين التعاون ومد يد العون للحركة التعاونية دون تدخل فى شئونها .

- ان الهدف الرئيسى من الاهتمام بتطوير النظام التعاونى هو ان تساعد الحركة التعاونية فى التنمية بمختلف آفاقها وبالتالى زيادة الانتاج فى اطار الخطة العامة للدولة وذلك بجانب انها نشاط خدمى للتيسير على المواطنين .

- يلاحظ كثرة القوانين التعاونية وتتابع تعديلاتها بما يصعب معه الالمام لها .

- من الملاحظ تعدد أجهزة الرقابة على الجمعيات التعاونية مثل : الوزير المختص - الادارة المحلية - الاتحادات النوعية - الجهاز المركزى للمحاسبات - الرقابة الادارية ، بما يؤثر على تشغيل هذه الجمعيات ويحد من كفاءتها .

- افتقاد الحركة التعاونية الى وحدة التنسيق التى يجب أن تسود بين جميع الأجهزة التى تخدم الحركة التعانية بشتى قطاعاتها ومختلف مستوياتها ، خاصة وان كلا من هذه الأجهزة تخضع لوزارة من الوزارات مثل : وزارة التموين - وزارة الزراعة - وزارة الشئون الاجتماعية - الاسكان .

- افتقاد التخطيط التعاونى لكفاءة الخطة المالية للجمعيات والتقارير التى يمكن الاعتماد عليها فى مرحلة إعداد الخطة وتبويبها علاوة على عدم وجود جهاز تثمين قادر على تحديد اسعارها مع عدم تحديد النشاط التسويقى لمنتجاتها .

- أهمية دور الاتحادات التعاونية المركزية فى تطوير وتقدم الجمعيات المشرفة عليها عن طريق بذل الجهود واتباع الأساليب الادارية المعاصرة ، ومسايرة التطورات العلمية الحديثة بما يمكنها من منافسة المشروعات التى تقوم بنشاط مماثل .

- ضرورة العمل على تلبية احتياجات التعاونيين الاجتماعية والاقتصادية .

- ان الصفة التعاونية لا تتحقق لدى الأعضاء بالقوانين ولكن بالتعليم الذى يهتم بالإعداد والتربية وغرس روح التعاون وتنمية المهارات وفقا لاحتياجات المجتمع التعاونى المتكامل .

- عدم توافر الكفايات الفنية والادارية المتفهمة لرسالة التعاون وأهدافه ونظمه وتطبيقاته مما يؤدى الى فشل الجمعيات التعاونية وعدم اداء رسالتها على الوجه الامثل .

وقد انتهى المجلس من مناقشاته الى التأكيد على النقاط الرئيسية التالية :

– ان رعاية الدولة للتعاون ودعمه ، تأصلا فى دستور مصر على النحو الآتى :

× نصت المادة (٢٩) على ان : « تخضع الملكية لرقابة الشعب وتحميها الدولة وهى ثلاثة انواع : الملكية العامة والملكية التعاونية والملكية الخاصة .

والمادة (٢/٢٨) على ان « تعمل الدولة على دعم الجمعيات التعاونية الزراعية وفق الأسس العلمية الحديثة » .

× والمادة (٣١) على ان « الملكية التعاونية هى ملكية الجمعيـــات التعاونية ويكفل القانون رعايتها ويضمن لها الادارة الذاتية » .

– ان وضع مواد الدستور موضع التطبيق يتم بان تمارس الدولة سياستها فى التعاون عن طريق :

مساندة مبادرات الأفراد ، وحفز اهتمامهم بالعمل الجماعى المنظم وتوفير المناخ الاجتماعى والاقتصادى اللازم لنمو التعاون على أساس المساعدة الذاتية والادارة الذاتية والمسئولية الذاتية .

– ان الرعاية اذا هدفت الى اتخاذ الجمعيات التعاونية اداة لتنفيذ وادارة نظام الاقتصاد الذى تخطط له الدولة وتشرف عليه ، يصبح الغرض منها هو تصميم لجهاز ادارى كفء يعمل فى تنظيمات يطلق عليها مصطلح التعاون . وفى هذه الحالة لا يتحقق الغرض من الرعاية وهو تشجيع المبادرات الفردية .

– ان الحركة التعاونية فى مصر ينبغى أن تعمل بالتعاون مع جميع الجهات المعنية على أن يتفهم الأعضاء التعاون فكريا ووجدانيا وان تعاليمه مستمدة من شريعتنا وان لهم حقوقا وعليهم واجبات بالنسبة لجمعيتهم التى تهدف الى تحسين اوضاعهم الاجتماعية والاقتصادية .

وعلى ضوء ما سبق جميعه ، يوصى المجلس فى شأن تطوير التعاون ودعمه بما يأتى :

توصيات عامة :

* الاهتمام بانشاء « الاتحاد التعاونى العام » كقمة للبنيانات التعاونية القطاعية حتى يؤدى مهامه المنشودة وفى مقدمتها :

– التنسيق بين اوجه النشاط التعاونى وتحقيق تكاملها على مستوى الحركة التعاونية بأسرها .

– ربط مصالح واحتياجات التعاونيات بمصالح واحتياجات المجتمع .

مساعدة الحركة التعاونية – متعاونا فى ذلك مع الحكومة – على أن تنشئ لنفسها مصادرها الائتمانية الخاصة بها والتى تتمثل فى انشاء « البنك التعاونى » وبحيث لا يترتب على هذه المساعدة ما يتعارض مع مصالح التعاونيات أو استقلالها .

* توحيد أجهزة الاشراف والرقابة قدر الامكان على الحركة التعاونية وتحديد دورها بجلاء اذ ان التنظيمات التعاونية تخضع لعديد من أجهزة الرقابة مما يعوق حركتها وانطلاقها .

* ضرورة الابتعاد بالتنظيمات التعاونية عن الخلافات السياسية وصولا الى تعبئة كافة الجهود لتحقيق المصالح الاجتماعية والاقتصادية المشتركة فى اطار من المودة والتعاون .

* التأكيد على أن يعتمد الحكم المحلى – لتحقيق اهدافه فى التنمية الشعبية – على التعاون علما وفلسفة وتطبيقا خاصة وان قانون نظامه ينص فى المادة (٢٢) على « ان تتولى الوحدات المحلية ، كل فى دائرة اختصاصاتها ، تنفيذ القوانين اللوائح المتعلقة بالتعاون » .

* تشجيع الاتجاه الى تنمية العلاقات بين الحركة التعاونية المصرية والحركات والمنظمات التعاونية على المستوى الاقليمى والدولى .

فى مجال التعليم والتدريب :

* ان يسير التعليم والتدريب التعاونى وفق مخطط خاص فى حدود الخطة العامة للدولة بحيث يتجاوب معها ويساير أهدافها ويوفـــر احتياجاتها .

* ان تقوم الحركة التعاونية بدور مؤثر وفعال فى ميدان محو الأمية وتعليم الكبار وفى التعليم والتدريب التعاونى ، ولها فى هذا المجال أن تستفيد بشكل كامل بمختلف الوسائل التعليمية والاعلامية .

– مع مراعاة تكييف الانتفاع بهذه الوسائل مع الظروف الخاصة السائدة بالنسبة للبيئات والافراد .

* تشجيع تأسيس المعاهد التعاونية ومراكز التدريب التعاونى وتدعيم القائم منها والنظر مستقبلا فى انشاء جامعة التعاون المتخصصة اسوة بجامعة الثقافة العمالية .

* ان تعطى الحركة التعاونية لخريجى معاهد التعاون ومراكز التدريب التعاونى اولوية فى التعيين عند شغل الوظائف التخصصية .

* ادخال مادة التعاون ضمن برامج مختلف المراحل التعليمية ابتداء من مرحلة التعليم الأساسى وفى كافة المنظمات العمالية وتشجيع انشاء الجمعيات التعاونية للطلبة فى المدارس والجامعات .

* نشر الدعوة التعاونية على أوسع نطاق ممكن وفقا للأساليب العلمية المتعارف عليها .

فى مجال التشريع :

* ان تشترك التنظيمات التعاونية فى صياغة قوانينها التعاونية وفى صياغة الخطط الاجتماعية والاقتصادية الخاصة بها فى اطار الخطة العامة للدولة .

* ان يتعرف المشرعون التعاونيون على اتجاه الدولة بشأن الخطة التعاونية قبل البدء فى وضع قوانين التعاون مستهدفين من وراء ذلك الاهتمام بدقة صياغة هذه القوانين بحيث تكون واضحة ومفهومة لدى الاعضاء التعاونيين ويتوافر بمقتضاها اطار قانونى مناسب للتعاونيات وبحيث يتطابق مع المبادئ التعاونية .

* ان تتسم القوانين التعاونية بالمرونة والحيوية لتواكب التغير ولا تصاب بالجمود مع الحرص فى الوقت نفسه على ان يكون التغيير فيها محسوبا بدقة لتحتفظ بخاصية الاستقرار وان تكون نصوصها مفهومه للرجل العادى .

فى المجال الزراعى :

* اعادة النظر لتحقيق الاستخدام الأمثل للتركيب الحيازى للأراضى الزراعية فى مصر والذى يتكون من حوالى ٣ ملايين حيازة وتبلغ نسبة من يحوزون خمسة افدنة أاقل حوالى ٩٣ ٪ ، منهم حوالى ٣٩ ٪ يحوزون اقل من فدان واحد الامر الذى لا يمكن الحائز – فى غياب مقومات الزراعة التعاونية الرشيدة – من استخدام حيازته الاستخدام الكفء فضلا عن ان قدراته الانتاجية تعجز عن الوفاء باحتياجاتها الزراعية .

* العمل على وجود جهاز قادر على تحديد الأسعار يأخذ فى الاعتبار عند تحديد أسعار الحاصلات الزراعية أهميتها ومرونتها – لتوجيه النشاط الانتاجى الزراعى بصفة عامة والانتاج الزراعى التعاونى بصفة خاصة – وكذلك كيفية تكوين الأرباح والعوامل المؤثرة عليها وعلى وجه الخصوص المنافسة سواء على الصعيد المحلى او الاقليمى او الدولى وذلك تلافيا لتدهور بعض المحاصيل ، ووصولا الى الاهداف التصديرية المأمولة .

* تطويع تكنولوجيا العصر فى الميكنة الزراعية لظروفنا البيئية مع ما يتطلبه ذلك من سياسات لتشغيل الآلات وصيانتها وتسعير خدماتها وإعداد القادرين على استخدامها ووضع الجداول الزمنية للاستخدام الأمثل لها بما يتفق مع مواعيد الزراعة ومقاومة الافات الزراعية سواء الوقائية أو العلاجية ومواعيد حصاد الحاصلات .

* اعادة النظر فى أسلوب التسويق التعاونى للخدمات الزراعية بحيث يتوافر الأسلوب العلمى فى عملية انسياب السلع والخدمات من مراحل انتاجها الى اسواق استهلاكها من خلال هياكل وقنوات تصمم بأسلوب علمى يتفق مع فلسفة التعاون ونظمه ومبادئه وأهدافه ، ويؤكد الاستغلال الأمثل للطاقات الانتاجية بحيث تعود باكبر قدر من المنفعة على أصحابها فى اطار النظرة الشاملة لاقتصاديات المجتمع واخلاقياته خاصة وان المحاصيل المسوقة تعاونيا بلغت قيمتها عام ١٩٨٢ حوالى ٤٣٤ مليون جنيه .

– مع النظر فى تشجيع وتطوير الأشكال الأخرى للنشاط التعاونى

التى توفر لافراد أسر المزارعين أعمالا تناسبهم مثل بعض الحرف البيئية والأعمال المنزلية التى تسهم فى زيادة دخل الأسرة .

فى المجال الاستهلاكى :

* التنسيق بين قطاعات التعاون بحيث يسهم فى توفير مختلف السلع والخدمات للمواطنين - سواء فى الريف أو فى الحضر - فى الوقت والمكان والسعر المناسب . على ان يقترن ذلك بسياسة رشيدة لاسعار السلع والخدمات بحيث تكون هذه الأسعار موحدة قدر الامكان فى منافذ التوزيع التعاونية فى مختلف انحاء البلاد مما يساعد على التغلب على مشكلة عدم انتظام صرف الحصص المخصصة لها من شركات وزارة التموين ، والتزام مخازن الشركات بالمواعيد التى تحدد للجمعيات لاستلام حصصها او تسليم جزء منها .

وذلك تمكينا للتعاونيات الاستهلاكية من القيام بدورها فى محاربة الوسطاء والعمل على استقرار التجارة الداخلية بعيدا عن الاستغلال .

* تدعيم الجمعية التعاونية العامة للسلع الاستهلاكية وتيسير حصة من النقد الاجنبى اللازم لتمويل أعمالها اسوة بشركات القطاع العام .

- مع النظر فى قصر توزيع بعض السلع والمواد التى ينتجها القطاع العام عليها .

فى المجال الانتاجى :

* الاهتمام بالتدريب الحرفى وفقا لمتطلبات التخصص وتوجيه عناية خاصة لتدريب صغار السن الذين ينتظر منهم انتاجية أفضل لفترة زمنية أطول وذلك لسد حاجة الحركة التعاونية من العمالة الماهرة .

* ان تسهم الأجهزة العليا المهتمة بشئون التعاون الانتاجى فى وضع خطة للعمل على تحقيق ما يأتى :

- الحصول على الأموال اللازمة للتعاون الانتاجى من البنوك التجارية وفى مقدمتها البنك الصناعى وعلى الخامات اللازمة له من القطاع العام والتغلب على مشكلة تعدد طرق ووسائل استيراد الخامات اللازمة للحرفيين بأسعار متفاوتة تؤثر على سعر المنتج النهائى الواحد ، ارتفاعا وهبوطا .

* العمل على حصر الحرفيين وتصنيفهم - حتى يتسنى إعادة تنظيم قطاع الحرفيين على أساس تعاونى ، يمكن من تنظيم جهودهم وحتى يعود عليهم عائد عملهم .

فى مجال النشاط الاسكانى :

* تشجيع قطاع التعاون الاسكانى بمنحه الاولوية فى الحصول على الأراضى اللازمة لاقامة المساكن وخفضا فى ثمن الاراضى على أن يحظر على عضو الجمعية التعاونية التصرف بأى صورة من صور التصرفات فى الاراضى التى يعجز أو يعدل عن بنائها ، وقصر الاعفاءات والمزايا على الاسكان الشعبى والاقتصادى .

- كما ينبغى مراجعة موضوع تسجيل الجمعيات التعاونية للاسكان بقصد تبسيط الاجراءات اللازمة مع التقييم الفعلى للجمعيات المسجلة حيث ان الكثير منها لم يقم بأى نوع من أنواع النشاط . والعمل على استبعاد الذين اتخذوا من الأسلوب التعاونى وسيلة للاتجار غير المشروع .

* العمل على تشجيع انشاء الجمعيات التى يقتصر نشاطها على ادارة وصيانة المساكن التعاونية القائمة بحيث تمتد خدماتها الى سائر المساكن ايا كان نوعها : حكومية أو تعاونية أو خاصة ، نظرا لما لوحظ من تدهور حالة الكثير من المساكن للاهمال الشديد فى صيانتها وعدم الاهتمام الفورى بأى خلل أو عطل فى مرافقها .

* الاهتمام بالاسكان الريفى التعاونى حيث ان مرفق الاسكان فى الريف بالغ التواضع ولا يرفع من شأن الا التخطيط الطويل المدى الذى تتعاون فيه الدولة مع الحركة التعاونية باسرها خاصة بعد تزايد خطر البناء فى الأراضى الزراعية الأمر الذى يستدعى الاسراع فى تحديد « كردون » للقرى ممايدفع الى التوسع الرأسى فى المبانى .

فى مجال الثروة المائية :

* وضع خطة علمية وعملية يؤدى تطبيقها الى تحقيق ما يأتى :

- التغلب على مشكلات : تجديد المياه وتبادل الأسماك وعدم بلوغها أحجامها الطبيعية وأضرار مخالفات الصرف الصحى ومخلفات المصانع بما تحمله من مواد كيماوية تؤثر على الصحة العامة للصيادين وتفتك بالاسماك .

- استخدام أفضل الوسائل العلمية لازالة النبات من مياه النيل والبحيرات للقضاء على البلهارسيا دون أن يلحق الأسلوب المستخدم أية أضرار بالثروة السمكية .

- أنشاء مصانع الثلج تتوسط مناطق الصيد مع توفير السيارات المجهزة لنقل الاسماك .

* ضرورة النظر فى الغاء الرسوم التى تفرضها المحليات على انتاج التعاونيات السمكية وعلى مراكب الصيد تشجيعا لهذه التعاونيات على زيادة انتاجها وحفزا لها على مضاعفة جهودها .

- مع تيسير حصول الصيادين على بطاقة الترخيص بالصيد من المحليات وتبسيط الاجراءات اللازمة لذلك .

الدورة الخامسة ١٩٨٤ - ١٩٨٥

تشكيل المجالس المحلية واختصاصاتها

سبق للمجلس فى إطار دراسته للسياسة العامة لتطوير نظام الحكم المحلى باعتباره ركيزة أساسية للديمقراطية - دراسة وحدات الحكم المحلى ومستوياته المختلفة وسياسة تمويله .

واستكمالا لهذه الدراسات وفى ضوء ما أسفرت عنه متابعة هذا النظام من سلبيات وايجابيات انتهى المجلس الى هذه الدراسة عن الجانب الخاص بتشكيل المجالس المحلية واختصاصاتها باعتبار ان نجاح أى نظام ديمقراطى محلى لا يتأتى إلا بقيام مجالس محلية تعبر تعبيرا صحيحا عن إرادة ورغبات المواطنين المحليين ، مع مشاركتهم فى صنع القرار وتنفيذه واثارة حماسهم وتفاعلهم مع ممثليهم .

المجالس المحلية فى الخارج :

تأثر نظام اللامركزية المحلية فى مصر منذ نشأته وفى مراحله المختلفة بالمفاهيم الغربية ولا سيما بالتشريعات البريطانية والفرنسية .

وفيما يلى عرض لأهم ملامح واتجاهات المجالس المحلية فى الخارج للاسترشاد بها فى تقييم ورسم تطوير مجالسنا المحلية :

- تصدر التشريعات المحلية فى النظام الانجليزى بالنسبة لكل مجلس على حدة كما ان الانشطة والاختصاصات تختلف من مجلس الى اخر ولا يحق للمجالس أن تتجاوز حدود اختصاصاتها فلا تمارس اى نشاط آخر الا بتشريع مستقل .

- فى النظام الفرنسى تحدد التشريعات الاختصاصات بشكل عام بحيث يكون للسلطات المحلية حق انشاء وادارة المرافق المحلية المتعلقة بالاحتياجات العامة لمواطنى الوحدة المحلية .

- وبعد أن كان الاتجاه الى تقوية وتدعيم سلطات المحليات ظهر اتجاه آخر يقضى بفرض سلطات وصاية جديدة من قبل السلطات المركزية على الوحدات المحلية بهدف زيادة كفاءة الادارة فى هذه الوحدات .

ومما يساعد على تأكيد هذا الاتجاه ما يلى :

× تقليل عدد مستويات الحكم المحلى الى مستويين او ثلاثة لتحقيق الكفاءة الادارية .

× الأخذ بنظام المشروعات القومية فى بعض القطاعات الهامة .

× تنفيذ مشروعات مشتركة كبيرة تخدم أكثر من وحدة محلية .

× الأخذ بفكرة التخطيط الإقليمى .

× اتخاذ الاعانات المركزية وسيلة للتدخل من قبل جهات الادارة المركزية ، والمشكلة التى تواجه هذا الاتجاه هى كيفية الحفاظ على التراث الديمقراطى للحكم المحلى ومشاركة المواطنين فى مواجهة هذا التطور .

– ويلاحظ بصفة عامة خلال الخمسين سنة الاخيرة تحول الحكم المحلى فى بعض الدول وخاصة الدول المتقدمة من حكم محلى تقليدى على الحدود الجغرافية المتوارثة منذ القدم والنزعات الاقليمية الى حكم محلى متطور وحديث قائم على أساس التخصص الوظيفى الذى اصبحت له لغته المشتركة ومؤسساته وأفراده الذين ينتمون الى مهنة أو قطاع معين ويرتبطون به أكثر من ارتباطهم بالمجتمع المحلى التقليدى ، واصبح يطلق على هذا المجتمع مجتمع المؤسسات . ويرمى هذا الاتجاه الى حل المشاكل الاساسية جماعيا حيث لم تعد الحلول الصغيرة كافية لحل هذه المشاكل خاصة وان المشاكل المعاصرة لم تعد تحل على أساس اقليمى ضيق ، بل يتعين مواجهتها على أساس الاقاليم الكبيرة .

تطور المجالس المحلية فى مصر :

– يعتبر نظام الحكم المحلى فى مصر ترجمة حقيقية لظروفنا الموضوعية المتصلة بتاريخنا السياسى وواقعنا الاجتماعى ونتاجا طبيعيا لتفاعل تلك الظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية التى كانت ولاتزال سائدة فى العلاقات بين الحكومة المركزية والمحليات ونوعية القيادات المحلية . وبعد عدة محاولات كانت تهدف كلها الى تطبيق اللامركزية الادارية فى المحليات – فى وقت ساد فيه التنظيم الهرمى كافة الأجهزة الحكومية ، ولتخفيف العبء عن الاجهزة المركزية – بدأت مصر فى تطبيق نظام الحكم المحلى بمفاهيمه الحديثة على نمط متأثر بالأسلوب الغربى بمفاهيمه الديمقراطية .

وفيما يلى عرض موجز عن تطور نظام الحكم المحلى فى مصر :

– فى سنة ١٨٨٣ خطت مصر أول خطوة ايجابية نحو اللامركزية بتطبيق نظام للادارة المحلية يتمثل فى انشاء مجالس للمديريات محققة بذلك شكلا متطورا من اللامركزية الادارية ، وكانت اختصاصاتها استشارية على الرغم من كونها منتخبة ثم منحت الشخصية الاعتبارية وبعض الاختصاصات سنة ١٩٠٩ وكانت واجهة شعبية ليست لها فاعلية مؤثرة فى مجتمعها المحلى .

– وفى عام ١٨٩٠ صدر أمر عال بانشاء مجلس بلدى الاسكندرية عقب مفاوضات مع الدول صاحبة الامتيازات وكان مشكلا من المصريين والاجانب ويختص بصيانة الشوارع والميادين والمتنزهات والطرق والتنظيم والمياه والانارة والأسواق وأعمال المرافق والاسكان ومساعدة الفقراء .

– وابتداء من سنة ١٨٩٦ تعددت المجالس البلدية المختلطة التى يشترك فى عضويتها المواطنون والأجانب فى مقابل التزامهم بدفع الرسوم البلدية نظرا لضعف موارد تلك المجالس عن الوفاء بنفقات المرافق المحلية ، وتم انشاء ١٣ مجلسا حتى سنة ١٩١٧ ثم عدلت الحكومة عن انشاء مجالس جديدة من هذا النوع .

– وفى سنة ١٩١٨ انشئ نوع ثالث من المجالس القروية ويعتمد على الرسوم الاختيارية التى يقررها .

– ثم صدر دستور سنة ١٩٢٣ واضعا اللبنة الاولى لنظام الادارة المحلية ومحددا الاطار المرغوب فيه للادارة المحلية فى المديريات والمدن والقرى ومعترفا بالشخصية المعنوية للوحدات المحلية فيما يختص بمباشرة حقوقها وفقا للقانون العام ، وترتب على ذلك اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم اهل المديرية او المدينة او القرية ، وكذلك اختيار اعضاء هذه المجالس بطريق الانتخابات مع اجازة وجود عناصر بالتعيين .

– وفى سنة ١٩٤٤ صدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ بنظام موحد للمجالس البلدية والقروية وقصر العضوية على المصريين دون الاجانب ونظم كيفية انتخاب اعضاء هذه المجالس .

وعلى الرغم من اتجاه المشرع الى إخضاع هذه المجالس البلدية لتشريع واحد فانه جرى ايضا على استثناء بعض المدن من التوحيد لوضعها الخاص (مثل القاهرة والاسكندرية وبورسعيد ورأس البر) .

– وفى دستور ١٩٥٦ تضمنت مواده الأسس التفصيلية للامركزية ومن أهمها :

× تقسيم الجمهورية الى وحدات إدارية .

× تمثيل الوحدة بمجلس يختار اعضاؤه بطريق الانتخاب مع جواز اشتراك اعضاء معينين .

– وفى سنة ١٩٦٠ صدر قانون الادارة المحلية ومن أهم أحكامه أن يكون لكل محافظة مجلس واحد يرأسه محافظ بالتعيين ويجمع فى عضويته عناصر منتخبة انتخابا غير مباشر واعضاء مختارين من ذوى الكفاءة وأعضاء بحكم وظائفهم على أن يراعى دائما أن تكون الأغلبية للاعضاء المنتخبين .

الأوضاع الراهنة :

تضمن دستور ١٩٧١ مواد مختصرة بالنسبة للادارة المحلية الا انه قد صدرت فيما بعد قوانين للادارة المحلية تتسم بالتطور ومسايرة فلسفة واسس الحكم المحلى وهى :

القوانين رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، ورقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقوانين ارقام ٥٠ لسنة ١٩٨١ ١٦٨ لسنة ١٩٨١ ، ٢٦ لسنة ١٩٨٢ .

ومن بين المبادئ التى تضمنتها هذه القوانين ما يلى :

– قيام مجلس واحد ينتخب اعضاؤه انتخابا مباشرا على كافة المستويات له سلطة التقرير والرقابة فى مسائل محددة فى القانون .

– استحداث مستوى المركز باعتبار وجود صلات فعلية قائمة بينه وبين القرى والمدينة عاصمة المركز وكذلك استحداث مستوى الأحياء واعطائها الشخصية المعنوية .

– تدعيم الموارد المالية لوحدات الحكم المحلى بانشاء حسابات للصناديق الخاصة .

– تشكيل مجالس تنفيذية على كافة المستويات المحلية .

– زيادة عدد الاعضاء المنتخبين فى مختلف المجالس الشعبية المحلية.

– انشاء مجلس اعلى للحكم المحلى برئاسة رئيس الوزراء أو مــــن ينيبه وعضوية رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات والمحافظيـــن .

كما حدد المشرع عدد الأعضاء المنتخبين فى مختلف مستويات المجالس المحلية على النحو التالى :

مستوى المحافظة : يشكل بكل محافظة مجلس شعبى محلى من ستة اعضاء عن كل مركز او قسم ادارى احدهم على الاقل من النساء ، ويكون تمثيل كل مركز أو قسم ادارى فى كل من محافظات منطقة القناة ومطروح والوادى الجديد وشمال سيناء وجنوب سيناء والبحر الاحمر بعشرة اعضاء احدهم على الاقل من النساء .

مستوى المركز : يشكل فى كل مركز مجلس شعبى محلى تمثل فيه المدينة عاصمة المركز بعشرة أعضاء أحدهم على الاقل من النساء ، وتمثل باقى الوحدات المحلية فى نطاق المركز بستة اعضاء عن كل وحدة من بينهم عضو على الأقل من النساء .

مستوى المدينة : يشكل فى كل مدينة مجلس شعبى محلى يمثل فيه كل قسم ادارى بعشرة أعضاء أحدهم على الأقل من النساء ، ويكون تمثيل المدينة ذات القسم الواحد بثمانية عشر عضوا من بينهم عضوان على الأقل من النساء .

مستوى الحى : يشكل فى كل حى مجلس يمثل فيه كل قسم ادارى بثمانية أعضاء أحدهم على الأقل من النساء ، ويشكل المجلس الشعبى المحلى للحى الذى يضم قسما اداريا واحدا من أربعة عشر

عضوا من بينهم عضو على الأقل من النساء .

مستوى القرية : يشكل فى كل قرية مجلس شعبى محلى من ثمانية عشر عضوا من بينهم عضو على الأقل من النساء ، على انه اذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشمل مجموعة من القرى المتجاورة تمثل القرية التى فيها مقر المجلس بعضوين على الاقل وباقى القرى بعضو واحد على الأقل لكل منها ولا يجوز فى جميع الاحوال أن يقل عدد اعضاء المجلس عن ثمانية عشر عضوا ولا يزيد عن ذلك الا بالعدد الذى يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة فى نطاق الوحدة المحلية للقرية بالحد الأدنى المشار اليه .

وابتداء من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ اخذ المشرع بنظام المجلسين : المجلس الشعبى المنتخب بالكامل والذى يرأسة رئيس منتخب من بين اعضائه ، والمجلس التنفيذى المشكل جميعه من أعضاء معينين بحكم مناصبهم . وكان لهذا التنظيم الجديد أثره على توزيع الاختصاصات بين المجلسين ، فقد اصبحت المجالس التنفيذية بمستوياتها الخمسة هى التى تعد المشروعات وتشرف على تنفيذها وأصبح دور المجالس الشعبية المحلية مقصورا على اقرار ما تعده المجالس التنفيذية . وفى مقابل هذا التغيير فى اختصاصات المجالس الشعبية المحلية منح المشرع تلك المجالس حق السؤال وطرح موضوعات عامة للمناقشة واجراء التحقيق والاستجواب بالنسبة لأعضاء المجلس التنفيذى ، وهى صورة غير مألوفه عادة فى نظم الادارة المحلية أو الحكم المحلى كما هى مطبقة فى الدول المختلفة .

المعوقات وقصور الاداء :

تتركز عوامل ضعف فاعلية المجالس المحلية فى عدة اعتبارات ، منها :

– ان العلاقة بين المجلسين يسودها عدم الثقة وعرقلة عمل كل منهما للآخر وقد فرض هذا الازدواج صداه على توزيع الاختصاصات بينهما وترجيح كفة المجلس التنفيذى باعتبار ان على رأسه الرئيس الادارى .

– ان دور المجالس الشعبية الحالى تحول الى مجرد الاشراف والرقابة واقرار ما تعده المجالس التنفيذية .

– غلبة التفكير المركزى لدى الوزارات والاجهزة المركزية والمحلية الذى توارثته من قديم الزمن مع حداثة نظام الحكم المحلى فى تراثنا الحضارى .

– افتقار المجالس المحلية المنتخبة بوجه عام لعناصر تجمع بين الخبرة الفنية ، والخبرة فى مجالات التنفيذ والتمويل .

– ان المجالس المحلية ليس لها دور فعلى فى التخطيط المحلى الاقليمى مما أدى الى ضعف مشاركتها فى وضع الخطة العامة للدولة واقتصار دورها على الرقابة والاشراف .

– عدم ملاءمة التشريعات المتعلقة باختصاصات المجالس المحلية وخاصة المالية والادارية للوفاء بتحقيق أهداف السياسات المطلوبة والتى اصبحت تتسم بالتنوع والتعدد نتيجة للمتطلبات المتزايدة للمواطنين .

– ادراك أبعاد السياسات المحلية الاقتصادية والاجتماعية لدى بعض المجالس المحلية المنتخبة لا يرقى الى المستوى الذى يسمح بتفاعلها مع الجهد التنفيذى المحلى وبالتالى يؤثر على القرارات التى تتخذها .

– نتيجة لقصر اختصاصات المجالس الشعبية المحلية المنتخبة على الرقابة والاشراف أصبح المواطن يرى ان مصلحته فى التعامل مع الاجهزة الادارية المحلية وليس مع المؤسسات المحلية المنتخبة ، مما ابعد هذه المجالس عن مواطنيها وكسب مشاركتهم فى ايجاد الحلول للمشاكل المحلية التى تعتمد على الجهود الذاتية .

– بالرغم من نص المشرع على نقل جميع الاختصاصات المتعلقة بالمرافق المحلية فان هذا النقل لم يتم من الناحية العملية وما تزال الوزارات المعنية هى القائمة على ممارسة معظم الاختصاصات .

– عدم جواز ابرام اى قرض او الارتباط بأى مشروع غير وارد بالخطة أو الموازنة لوحدات الحكم المحلى الا بعد موافقة مجلس الشعب

مما يعتبر قيدا على الوحدات المحلية ، ويرجع ذلك الى اعتماد المجالس المحلية فى مواردها على الحكومة المركزية .

– علاقة المجالس المحلية بعضها ببعض على أساس هرمى من حيث تبعية المستوى الأدنى للمستوى الاعلى مما يخلق سلسلة متعددة الحلقات من الرقابة من شأنها ان تعوق المجالس المحلية عن أداء وظائفها بالمرونة الكافية .

النظام الانتخابى لتشكيل المجالس المحلية :

تتبع معظم دول العالم الديمقراطى فى نظامها الانتخابى للمجالس المحلية أحد نظامين :

الأول : نظام الانتخاب الفردى حيث يختار الناخب مرشحا واحدا من بين المرشحين وهذا النظام من شأنه تأكيد ارتباط المرشحين بدوائرهم الصغيرة ويحقق اختيار المرشحين لكفاياتهم الذاتية ولمعرفة الناخبين المسبقة لهم .

الثانى : نظام الانتخاب بالقائمة حيث تكون الدوائر الانتخابية كبيرة وتقتصر مهمة الناخب على اختيار قائمة تضمن عددا كبيرا من المرشحين الاصليين والاحتياطيين والانتخاب بالقائمة فى معظم دول العالم يكون مصحوبا عادة بنظام التمثيل النسبى بمعنى ان تحصل كل قائمة على عدد من المقاعد يتناسب مع ما حصلت عليه من اصوات .

ولقد جرت مصر حتى عهد قريب على الاخذ بالنظام الأول ولكنها فى القانون الأخير أخذت بنظام الانتخاب بالقائمة على أساس الاغلبية . بمعنى ان القائمة التى تحصل على اكثر الاصوات تفوز بجميع المقاعد فى حين ان نظام القائمة فى معظم الدول يصحبه مبدأ التمثيل النسبى.

كما ان المشرع المصرى فى القوانين الاخيرة قد أوجب تمثيل المرأة الزاما فى جميع المجالس بنسبة معينة .

– وتعتبر الانتخابات وسيلة هامة بالنسبة لتشكيل المجالس المحلية لأسباب من أهمها :

× خلق شعور بالمشاركة الشعبية فى شئون المجتمع المحلى .

× تعتبر الوسيلة الملائمة لتنحية القيادات غير الصالحة واحلال القيادات القادرة على العطاء .

– كما يتوقف مدى فاعلية النظام الانتخابى على ما يأتى :

× نوعية الناخبين ومدى أهليتهم .

× اوضاع الانتخاب من حيث قدرتها على تيسير العملية الانتخابيـــة .

تقسيم الدوائر الانتخابية الى دوائر صغيرة تتيح قيام علاقات وثيقة بين الناخبين والأعضاء أو الى دوائر كبيرة حيث تضعف هذه الرابطة .

× ديمقراطية العملية الانتخابية ومدى حرية الناخبين المحليين فى التعبير عن آرائهم فى اختيار ممثليهم .

× دور الاحزاب والتنظيمات السياسية .

× مدى اهتمام المواطنين بالانتخابات المحلية .

اختصاصات المجالس المحلية :

ان اعطاء الفرصة الكاملة للمجالس المحلية المنتخبة لممارسة اختصاصاتها التى تنص عليها التشريعات يشكل مطلبا حيويا لنجاحها فى تحقيق أهدافها وفاعلية المجالس المحلية تتوقف على الاختصاصات التى تسند اليها لادارة مرافقها المحلية بواسطة أجهزة تنفيذية تعمل من خلالها وتحت اشرافها ورقابتها . وتحديد هذه الاختصاصات يتوقف على عدة عوامل مختلف منها :

× طبيعة الاختصاص نفسه ومدى اتساع نطاقه وشموله وهل من الممكن تنفيذه مستقلا فى نطاق الحيز الجغرافى للوحدة المحلية او انه من الشمول بحيث يشمل الدولة كلها ومن ثم يكون من الأفضل أن يدار مركزيا .

× التكوين الجغرافى والتطور التاريخى للدولة والنظام السياسى السائد فيها .

الأساليب التشريعية التى تتبعها السلطات المركزية فى تحديد اختصاصات السلطات المحلية .

× الأهداف التى تسعى الدولة لتحقيقها من نظام الحكم المحلى .

- ومن المناسب ان تتضمن اختصاصات الوحدات المحلية بصفة خاصة الأمور الآتية :

× سلطة تحديد اولوية مشروعاتها طبقا لاحتياجاتها وامكاناتها فى اطار السياسة العامة للدولة .

× تأمين التمويل اللازم لها بأن يسند اليها اختصاصات مالية ونظام مالى مرن يكفل للوحدات المحلية تمويل مشروعاتها وعدم الاعتماد كلية على التمويل المركزى والاعانات المركزية .

التوصيات

على ضوء الدراسة السابقة ومادار حولها من مناقشات - يوصى بالآتى :

توصيات رئيسية :

* العودة الى صيغة المجلس الواحد وذلك بالجمع بين المجلس الشعبى المنتخب والمجلس التنفيذى المشكل من أعضاء معينين بحكم مناصبهم باعتبار ان صيغة المجلس الواحد هى انسب الصيغ لظروف مصر حيث يمارس الاعضاء المنتخبون والاعضاء التنفيذيون العمل معا لمناقشة المقترحات والتوصيات ووضعها موضع التنفيذ مما يتيح القضاء على التعارض والازدواج والصراعات بين المجلسين .

- مع تعديل الاختصاصات الحالية لكل مجلس بما يتفق مع مفهوم وجود مجلس واحد يجمع اختصاصاتهما .

* اعادة النظر فى الحدود الادارية لوحدات الحكم المحلى فى ضوء تقسيم الجمهورية الى اقاليم اقتصادية .

* ضغط المستويات الحالية للمجالس المحلية لتحقيق الكفاءة الادارية .

* تعديل نظام الانتخاب الحالى للاخذ بمبدأ التمثيل النسبى فى الانتخابات بالقائمة حفزا للمواطنين على المساهمة فى العملية الانتخابية وأسوة بالمتبع فى اغلب الدول .

توصيات فرعية :

لما كان الاخذ بالتوصيات السابقة يحتاج إلى تعديلات تشريعية مما يستغرق وقتا قد يطول والى ان يتم ذلك ولزيادة فاعلية نظام الحكم المحلى وتعاملا مع الواقع باعتباره مرحلة انتقال الى ان تتم التشريعات اللازمة - يوصى المجلس بالآتى :

* ضرورة ان تحدد الاختصاصات للمحليات تحديدا واضحا لكل وحدة محلية فى ضوء الاعتبارات الخاصة بها والطابع المميز لكل منها ودرجة التحضر والنمو الاقتصادى والاجتماعى وبصفة خاصة المدن الكبرى .

* اعادة النظر فى طبيعة العلاقة بين المجالس المحلية وبين مجلس الوزراء والوزارات المختلفة بحيث تصبح أداة لمعاونة المجالس المحلية فى القيام بوظيفتها ، والنظر اليها ككيان له استقلاله من ناحية صنع القرار وتنفيذه فى اطار السياسة العامة للدولة .

* حصر الرقابة فى نطاق ضيق مع التقليل من سلسلة الرقابات المتعددة حرصا على استقلالية المجالس المنتخبة .

* اعطاء الوحدات المحلية حق تنظيم شئونها المحلية طبقا لظروفها المحلية ، وليس داخل اطر وهياكل تنظيمية نمطية قد لا تتمشى مع واقعها المحلى ولا تكفل لها تحقيق الكفاءة المطلوبة .

* العمل على زيادة الموارد المالية للمجالس بالقدر الذى يتناسب مع متطلبات المجتمعات المحلية مع تبسيط الاجراءات المالية المتبعة وتشجيع الجهود الذاتية والمشاركة الشعبية فى تنمية هذه الموارد .

* التغلب على الجانب السلبى للمواطنين تجاه أمورهم المحلية بتشجيع المحليات على أداء بعض الخدمات التى تستطيع السلطات المحلية القيام بها مستقلة الى حد كبير فى حدود امكاناتها المادية والبشرية لاشباع حاجات ورغبات المواطنين مما يدفعهم الى المشاركة فى ايجاد الحلول للمشاكل المحلية التى تعتمد على الجهود الذاتية .

* نشر قرارات المجالس المحلية فى مختلف وسائل الاعلام لاثارة

حماس الجماهير وتعرفهم على أعمال هذه المجالس .

* تحديد دور واضح للمجالس المحلية بالنسبة للقضايا القومية الكبرى كمحو الأمية وتنظيم الأسرة والاسكان .

* النظر فى اصدار قانون خاص للقاهرة باعتبارها العاصمة والتى تتجمع فيها سلطات الدولة كما هو الحال بالنسبة لبعض العواصم الاجنبية الاخرى .

* توعية المواطنين وتشجيعهم على المشاركة فى الانتخابات المحلية بالادلاء باصواتهم باعتبارها الوسيلة المثلى لتدعيم هذه المجالس وانعاش دورها عن طريق اختيار القيادات القادة على حسن الأداء . مع التركيز على ديمقراطية العملية الانتخابية وحرية الناخبين المحليين فى التعبير عن آرائهم .

* وضع قواعد وضوابط لتقنين سلطة الاشراف والرقابة للمجالس الشعبية بحيث تكون رقابة واعية وموجهة تحقق تفاعل الاجهزة التنفيذية مع المجالس الشعبية وتضمن التحرك السليم نحو الوفاء بالاحتياجات الضرورية للجماهير .

ملحق رقم (١)

اسلوب انتخاب أعضاء المجالس المحلية ومدتها فى بعض الأنظمة

النمسا	انتخاب مباشر مع التمثيل النسبى والمدة من ٥ الى ٦سنوات حسب تشريع كل ولاية
بلجيكا	انتخاب مباشر مع التمثيل النسبى والمدة ٦سنوات .
الدانمرك	انتخاب مباشر مع التمثيل النسبى والمدة ٤ سنوات .
فرنسا	انتخاب مباشر باغلبية مطلقة والمدة ٦ سنوات .
المانيا الاتحادية	تمثيل نسبى والمدة من ٣ او ٦ سنوات حسب تشريع كل ولاية .
ايرلندا	تمثيل نسبى والمدة ٥ سنوات .
ايطاليا	حتى ٥ آلاف نسمة اغلبية مطلقة / اكثر من ٥ آلاف نسمة تمثيل نسبى — المدة ٥ سنوات
هولندا	مثيل نسبى ٤ سنوات .
النرويج	انتخاب مباشر مع تمثيل نسبى ٤ سنوات
السويد	تمثيل نسبى ٣ سنوات .
سويسرا	تمثيل نسبى ٤ سنوات .
المملكة المتحدة	تمثيل فردى وبالاغلبية المطلقة ٤ سنوات .

ملحق رقم (٢)

المشاركة فى الانتخابات القومية والمحلية فى بعض الانظمة

الدولة	مدى المشاركة فى الانتخابات القومية والمحلية	
الدانمرك	فى الانتخابات القومية من ٨٧ ٪ الى ٩ ٪ انتخابات سنة ٦٦، ١٩٧٥	
	فى الانتخابات المحلية	٧٤ ٪ سنة ١٩٧٠
		٦٤ ٪ سنة ١٩٧٤
فرنسا	انتخابات الكانتونات	٦١.٨ ٪ سنة ١٩٧٠
	انتخابات الكانتونات	٥٣.٤ ٪ سنة ١٩٧٣
	الانتخابات البلدية	٧٨.٢ ٪ سنة ١٩٦٥
		٧٣.٣ ٪ سنة ١٩٧١

المانيا الاتحادية :

الانتخابات المحلية فى المقاطعة	٧٦.٢ ٪ سنة ١٩٦٤
الانتخابات المحلية فى المقاطعة	٨٥.٧ ٪ سنة ١٩٧٥
انتخابات البرلمان الاتحادى	٨٦.٧ ٪ سنة ١٩٦٩
انتخابات البرلمان الاتحادى	٩١.١ ٪ سنة ١٩٧٢
برلمان الولاية	٨٢.٨ ٪ بين سنة ٧٠و١٩٧٤

هولندا :

انتخابات البرلمان القومى	٨٣.٥ ٪ سنة ١٩٧٢
الانتخابات المحلية	٦٧.٢ ٪ سنة ١٩٧٠
الانتخابات المحلية	٧٥.١ سنة ١٩٧٤

انجلترا :

الانتخابات المحلية	من ٢٥ ٪ الى ٣٥ ٪
الانتخابات البرلمانية	من ٧٥ ٪ الى ٨٥ ٪

الجـــهود الذاتيـــة ودورهـــا في التنـــمية المـــحلية

تبرز أهمية الجهود الذاتية فى تحقيق التنمية المستهدفة للمجتمعات النامية المعاصرة من حاجة هذه المجتمعات الى وفرة الموارد الطبيعية والمادية التى اتيحت فى الماضى للدول المتقدمة ابان تطورها فضلا عن ان الموارد البشرية فى المجتمعات النامية تعوزها الخبرة اللازمة للتنظيم الذاتى لتوجيه وتركيز جهودها نحو إحداث التغييرات الجذرية المطلوبة هيكليا ووظيفيا للانتقال بالمجتمع نحو وضع افضل من حيث قدرته على اشباع حاجات أفراده ماديا واجتماعيا ونفسيا . فالجهود الذاتية تعمل أساسا على سد الفجوة بين ماهو متاح للدولة من امكانات مادية وبشرية وبين ماهو مطلوب من هذه الامكانات لتحقيق التنمية المستهدفة كما انها تحقق عددا من النتائج التربوية على جانب كبير من الاهمية فى سياق عملية التنمية ، منها :

دعم الثقة فى الذات على مستوى المجتمع ، فى مواجهة المشكلات والتحديات .

– زيادة الخبرة المتراكمة ذاتيا لدى أفراد المجتمع فنيا وتنظيميا فى سبيل التغلب على العقبات التى تعترض استمرار تطور المجتمع وتنميته.

– ضمان قوة الدفع الذاتى والاستمرارية فى عملية التطوير من خلال اتاحة فرص مواتية لخلق فكر ابداعى ينبثق من الواقع ويحقق الضمان الكافى لدعم القدرة الذاتية اللازمة لاستمرار عوامل تطوير المجتمع .

وتؤدى الجهود الذاتية دورا له اهمية خاصة فى الكشف عما قد يغيب عن خطط التنمية أو ما يصاحبها من مشكلات فى التطبيق ووضع أولويات لمواجهة هذه المشكلات فى ضوء الامكانات المتاحة والخبرات المتوافرة والظروف الواقعية لكل مجتمع من المجتمعات المحلية ، اذ ان التنمية لا يمكن ان تعتمد على نماذج مستوحاه من الخارج ولكن يجب ان ترتبط بالعوامل الذاتية ، المستمدة من واقع المجتمع وهو أمر لا يتحقق بغير الجهود الذاتية كما ثبت ان اى تنمية لا يمكن ان تستمر نتائجها سواء المادية أو غير المادية بدون مشاركة أفراد المجتمع المحلى ومؤسساتهم الشعبية وإقرارهم لفعاليتها ، وهو ما يعنى ايضا اعتماد التنمية على قدر من الجهود الذاتية لأفراد المجتمع المحلى ، يتناسب طرديا مع مستوى التطور الذى حققته برامج وخطط التنمية فيه .

ومن الواضح ان هناك علاقة متبادلة ومؤكدة بين التنمية المحلية والجهود الذاتية ، مما يجعل الأخيرة مؤشرا هاما وعاملا مؤثرا وفعالا فى تحديد الامكانات الحقيقية لتطوير المجتمع سواء بالتشجيع او التثبيط .

اولا : الجهود الذاتية والحكم المحلى

تقوم الفلسفة الأساسية للحكم المحلى على انبثاق عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالمجتمع المحلى من داخل هذا المجتمع وفى ضوء الإمكانات الحقيقية المتاحة على هذا المستوى ، كما يقوم هذا النظام على اساس محاولة توثيق التعاون بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية الذاتية فى أداء الخدمات والقيام بالمشروعات التى يحتاجها المجتمع المحلى وذلك بما يحقق الاستفادة من الامكانات المتاحة لأداء الخدمات وتنفيذ مشروعات التنمية اللازمة للنهوض بمستوى معيشة المواطنين .

فالغاية التى يسعى اليها الحكم المحلى هى تدعيم المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية فى التنمية المحلية لانها ضرورة لازمة وحتمية ، وهذا يقتضى العمل على تشجيع الثقة بالحلول الذاتية وتغيير ما استقر بين الجماهير من شعور بان الدولة هى المتكفلة بكل شئ وان الحكومة هى المسئولة عن تحقيق كل الأهداف ، فهذا الشعور باتعزال المواطن عن المسئولية أخطر ما يهدد مسيرة التطور والانطلاق نحو التنمية الشاملة .

وفضلا عما سبق فان أجهزة الحكم المحلى تخصص لها امكانات من

قبل الدولة فى ضوء أولويات وسياسات على مستوى المجتمع كله وهو امر قد لا يتفق مع الاحتياجات اللازمة للمجتمع المحلى وهنا يأتى الدور الحيوى للجهود الذاتية النابعة من داخل المجتمع المحلى والتى تؤثر حتما على القرارات التى تتخذ على المستوى المحلى فى اتجاه تحقيق تلك الأولويات ذات الصبغة الخاصة وفى ضوء الامكانات التى يمكن توفيرها محليا بالجهود الذاتية .

والتنمية المحلية بهذا المفهوم تعنى استكمالا لخطة الدولة وتعزيزا لدخلها لانها تعتمد بالدرجة الاولى على جهود الأهالى ومساهمتهم عندما لا تجدى او لاتتوافر موارد الدولة لذلك فهى بعيدة عن أى تعارض مع خطة الدولة بلى هى اضافة واستكمال ومساندة لها ، وهذا لايقلل من دور الخطة العامة للدولة فى مجال التنمية المحلية لانه الدور الأهم الذى يتحقق من خلال كافة الوزارات والاجهزة الرسمية حسب اولوية السياسة العامة للدولة .

والحكم المحلى كنظام ادارى يساعد على تنظيم المشاركة الشعبية وتوجيه الجهود الذاتية النابعة منها فى مسارات مجدية وفعالة وذلك لما له من مقومات فنية وطاقات تنظيمية قادرة على تحديد الاحتياجات المحلية وادراكها والتوعية بها ، وتحديد انسب الاساليب الفنية ووضع المشروعات والبرامج المناسبة فى ضوء الامكانات الحقيقية واتخاذ القرارات والتسهيلات المتاحة لتنفيذ هذه المشروعات بنجاح .

وتأخذ الجهود الذاتية فى اطار الحكم المحلى صورا عديدة فقد تسهم فى توفير الاحتياجات التمويلية اللازمة لمشروعات التنمية او توفر قدرا من جهد العمل المطلوب لتنفيذ تلك المشروعات فضلا عما قد يمكن توفيره من موارد مادية او طبيعية أو امكانات وخبرات ادارية ضرورية على المستوى المحلى .

على انه تجدر الاشارة الى وجود اختلاف كبير بين وسائل ومضمون كل من المشاركة الشعبية والجهود الذاتية ، فالأولى أوسع مدى .

وقد ركز المجلس فى هذه الدراسة على الجهود الذاتية ودورها فى التنمية المحلية دون أن يتطرق الى أوجه اخرى تشملها المشاركة الشعبيـــة .

وفيما يلى عرض لأهم تلك الجوانب :

تمويل مشروعات التنمية المحلية بالجهود الذاتية :

تمثل الموارد المالية عنصرا اساسيا لاستغلال الموارد الأخرى اللازمة لمشروعات التنمية ولما كانت الموارد المالية المتاحة للوحدات المحلية - وخاصة فى المجتمعات الريفية - غالبا ما تكون غير كافية لمواجهة هذه المجتمعات لذلك فقد اصبح نقص الموارد والاعتمادات المالية مشكلة عامة تعوق قدرة تلك الوحدات على استغلال باقى الموارد المالية والبشرية المتوفرة .

واذا كانت مشروعات التنمية المحلية - ولاسيما تلك المرتبطة بالظروف الخاصة المجتمع - تسعى لسد قصور ما أو اشباع حاجة فى المجتمع المحلى ، فان الموارد المالية التى يتم توفيرها بالجهود الذاتية توجه نحو مشروعات اكثر الحاحا ، ترتبط بدوافع ذاتية يشترك فيها معظم أفراد هذا المجتمع ومن ثم فان معظم المشروعات التى تجتذب تبرعات الاهالى غالبا ما تتجه لبناء دور العبادة - لقوة الدافع الدينى أو دور تحفيظ القرآن الكريم أو المدارس أى انها تتجه بصفة عامة لاستكمال تلك المنظمات الاجتماعية التى تستكمل بها بنية المجتمع وتتكامل بها وظائفه التقليدية .

وتوفير التمويل بالجهود الذاتية لمشروعات التنمية تحدده مجموعه من العوامل أهمها :

- القدرات التمويلية المتاحة للافراد والجماعات فى ضوء دخولهم ومصادرها المختلفة .

- الدوافع الذاتية للافراد واتجاهاتهم فى ضوء تكوينهم الاجتماعى والنفسى .

- مجموعة القيم والتقاليد والعادات الاجتماعية السائدة بالمجتمع والمؤثرة فى سلوك افراده .

- الخبرات السابقة بجدوى التمويل وسلامة توجيهه وامانة القائمين على تجميعه .

- طبيعة المشروعات ومدى أهميتها من حيث نوع الحاجة التى تشبعها ومدى إلحاحها ومدى اتساع القاعدة المستفيدة منها .

وتمثل العوامل السابقة تحديدا لحجم التمويل المتاح لمشروعات التنمية بالجهود الذاتية والتى تنحصر غالبا فى مشروعات ذات عائد

اجتماعى محدود فهى غالبا ما تنصب على مشروعات تقليدية تتسق مع البناء الاجتماعى التقليدى فى المجتمعات المحلية الريفية بينما يمكن ان يتسع مداها فى المجتمات الأكثر تحضرا وتطورا .

وفى الآونه الاخيرة يتركز حجم التمويل الذاتى للمشروعات المتعلقة بتنمية المجتمعات المحلية فى مشروعات المرافق العامة فى الحضر ، مثل الكهرباء والمياه والمجارى ويتركز فى الريف ، فى مشروعات الكهرباء والطرق والمدارس .

وبالرغم مما أعلن عنه فى مناسبات مختلفة عن تشجيع الجهود الذاتية من خلال اعطاء اولوية للمشروعات التى يسهم فيها الأهالى بجزء من التمويل اللازم لتلك المشروعات فانه لا يوجد تنظيم واضح ومتكامل لتسهيل تدفق هذا الشكل من انشطة الجهد الذاتى ولا يزال يعوقه كثير من العقبات الادارية .

الجهود الذاتية فى شكل المساهمة بالعمل فى مشروعات التنمية المحلية :

يرتبط العمل اليدوى فى المجتمع المصرى بمكانة اجتماعية منخفضة مما يترتب عليه إحجام معظم أفراد المجتمع عن تقديم جهودهم الذاتية فى صورة عمل .

وتنحصر الصورة الشائعة من العمل المقدم فى اطار الجهود الذاتية لمشروعات التنمية فى المشروعات التى تخدم فئة اجتماعية تربطها روابط قوية وغالبا ما تكون من بين الشباب ، كما ان هذه الجهود ترتبط غالبا باقامة مشروعات تخدم هذه الفئة بشكل مباشر . ومن أمثلة تلك المشروعات النوادى فى الريف وساحات اللعب فى الحضر وبعض المشروعات القومية التى يصاحبها دعم اعلامى مثل مشروعات تجميل بعض مناطق القاهرة وهذه المشروعات لاتزال قاصرة عن ان تكون مؤثرة فى برامج التنمية . وبدراسة هذه الظاهرة يبرز عدد من الملحوظات اهمها :

- إن فئة الشباب هى الأكثر مساهمة فى هذه الصورة من الجهود الذاتية وهم أكثر اقبالا عليها فى ظل التنظيم الجيد والتوعية الملائمة والرعاية الجادة لهم خاصة فى مواسم الإجازات .

- ان نوعية المشروعات التى يعمل فيها الشباب لا تزال قاصرة عن ان تكون من المشروعات المؤثرة فى برامج التنمية . وتجارب الدول الاخرى فى حل مشكلات عديدة - مثل مشكلة الاسكان - عن طريق هذا النوع من الجهد جديرة بالدراسة وقد تكون مشروعات استصلاح الاراضى وغزو الصحراء وتعميرها التى تمت فى مصر فى الماضى القريب جديرة ايضا بالدراسة والتحليل للاستفادة منها بعد تطوير تنظيمها تنظيما جيدا .

الجهود الذاتية فى شكل موارد مادية :

شاع تقديم الجهود الذاتية بهذا الأسلوب فى الماضى خاصة من قبل الأفراد والعائلات ذات المكانة الاقتصادية والاجتماعية المرتفعة فى المجتمع المحلى وذلك فى صورة أراض لازمة للمشروعات أو مبان أو أجهزة وادوات . ونظرا لندرة الموارد الارضية فى الوقت الحالى فانه يتعذر استمرار هذا الاتجاه ويمكن الاسهام بموارد مادية فى صور أخرى عديدة مثل ادوات النقل وغيرها .

الجهود الذاتية فى شكل خبرة فنية لمشروعات التنمية المحلية :

تنتشر فى المجتمع المصرى الكثير من الخبرات خاصة فى المجالات الحرفية على مستوى المجتمعات المحلية الأكثر احتياجا لمشروعات التنمية . وهذه الخبرة غالبا ما تكون على مستوى متواضع ولكنها تكفى للمساهمة فى تنفيذ بعض مشروعات التنمية دون المشاركة فى مرحلة التخطيط لها . وقد يكون العائق امام الاستفادة من مثل هذه الخبرات هو عدم اقتناعها بالمشاركة فى المشروعات العامة التى يعم عائدها كل افراد المجتمع وليس فئة محدودة منهم ويتطلب جذب هذه الخبرات جهدا خاصا يركز على العائد والتقدير الاجتماعى الذى يمكن أن يعود عليهم من جراء مشاركتهم فى المشروعات التى تتسم بالعمومية وبالشمول .

التخطيط للجهود الذاتية :

يبلغ عدد وحدات الحكم المحلى على مستوى الجمهورية ١٢٦٠ وحدة محلية تتوزع على المستويات المختلفة وتضم كل وحدة محلية مجلسا شعبيا منتخبا الى جانب مجلس تنفيذى يضم رؤساء الاجهزة التنفيذية فى الوحدة المحلية .

وقد نصت المادة ١٢ فى القانون ٥٠ لعام ١٩٨١ الخاص بنظام الحكم المحلى على ان يختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بتحديد

واقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والامكانات الذاتية للمعاونة فى المشروعات المحلية ، غير ان هذا النص لا يطبق من الناحية العملية حيث ان اغلب وحدات الحكم المحلى وان كانت تعتمد على قدر من الجهود الذاتية فى تنفيذ عدد من مشروعات التنمية بها الا ان ذلك يتم فى غياب تخطيط مسبق لتنظيم المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية فى تنفيذ مشروعات التنمية المحلية .

التحديات الاجتماعية المؤثرة على تدفق الجهود الذاتية لمشروعات التنمية المحلية

يقصد بالتحديات الاجتماعية المؤثرة على تدفق الجهود الذاتية لمشروعات التنمية المحلية تلك العقبات والمعوقات السلبية التى تقف حائلا دون تدفق الجهود الذاتية بالفاعلية المطلوبة وبما يمكن من الوصول الى أهداف التنمية التى ينبغى تحقيقها . واستمرار وجود هذه التحديات ينتج عنه كثير من العقبات التى تعوق امكانات الاستفادة من الطاقات البشرية فى المجتمع بجميع صورها ومنها تلك المقدمة فى شكل جهود ذاتية متنوعة وبقدر استمرار هذه العقبات تتناقص فاعلية الجهود الذاتيـة .

وهذه التحديات ليست نابعة من أفراد المجتمع كأفراد وانما هى نابعة من البناء الاجتماعى ذاته فهى تحديات اجتماعية وليست تحديات فردية لانها وليدة ظروف تاريخية واقتصادية معينة ويتفاوت وجودها كلها او بعضها فى كل مجتمع من المجتمعات كما انها عادة متشابكة وذات تأثير متبادل .

وهناك العديد من العوائق أمام المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية فى التنمية المحلية ، يمكن اجمالها على النحو الاتى :

الأمية :

وهى تحد من امكانات تدفق الجهود الذاتية وذلك من خلال العوامل التالية :

- انخفاض مستوى الدخل للاميين وسوء توجيههم لقنوات انفاقه فى حالة ارتفاعه .
- نقص الوعى بأهمية المشروعات التى يمكن تنفيذها بالجهود الذاتيـة .
- تفشى النزعة الفردية خاصة لدى العمال الحرفيين .
- عدم القدرة على تفهم الجوانب المختلفة لمشروعات التنمية وجدواها على المستوى المحلى والعجز عن التفكير الابداعى وعدم الاقتناع بجدوى التغيير .
- عدم الثقة فى جدوى العمل الجماعى وعدم القدرة على تنظيم الجهود الفردية فى اطار جماعى .
- تفشى الاتجاهات الاتكالية والانعزالية وغياب النظرة التخطيطية .

المتغيرات الاقتصادية السائدة

كان للظروف التى أحاطت بالانسان المصرى أخيرا والتى كان من ابرز سماتها التركيز على العائد والنفع المادى الشخصى أثر كبير فى اشاعة النزعة الفردية وغلبتها على القيم الاجتماعية الاخرى التى تحث على العمل الجمعى أو الايثار أو المساعدة المتبادلة . وقد يشجع المناخ الذى ساد أخيرا والذى يركز على محاولة اعادة بناء الانسان المصرى وتغليب القيم الايجابية - على الاسهام بقدر أكبر فى الجهود والامكانات الذاتية فى تنمية المجتمع .

أهمية دور القيادات المحلية فى دعم الجهود الذاتية :

تعمل القيادات المحلية الجيدة على دعم الجهود الذاتية بالمبادأة فى هذا المجال ، وحسن اختيار هذه القيادات يؤدى الى اشاعة اتجاهات ايجابية بين المواطنين ويبرز الكثير من امكاناتهم فى مجال الجهود الذاتية اذ ان فقدان ثقة المواطنين فى بعض أجهزة وقيادات الحكم المحلى والشعور بأنها لا تسهم فى حل مشاكلهم - يعتبر من أهم معوقات تدفق الجهود الذاتية .

وربما كانت اهم العوائق هى ان أطر الحكم المحلى مازالت شكلية لا تستند الى مفهوم واضح لدوره فى ايجاد مشاركة شعبية فعالة وعدم إسهام اجهزة وقيادات الحكم المحلى فى خدمة وتطوير المجتمع المسئولة عنه بشكل مناسب حيث ان هذه الاجهزة متشبعة بروح العمل الوظيفى وتغلب عليها النزعة البيروقراطية .

المعوقات الادارية :

- عدم وضوح أو كفاية التشريعات أو النظم واللوائح والاجراءات الادارية أو تعقيدها فى مجال تنظيم الجهود الذاتية ، يمثل أحد العوامل التى تعوق الجهود الذاتية .
- عدم تشجيع الأجهزة التنفيذية للمشاركة بالجهود الذاتية :

حيث يشيع بين الاجهزة التنفيذية شبه اقتناع بعدم جدوى اى عمل لا يصدر من خلال الجهات الرسمية مما يؤدى الى انتقال هذه الصورة لأفراد المجتمع المحلى ومن ثم الى إحجامهم عن المشاركة فى أية انشطة تطوعية . وتبدو خطورة هذا العامل فى احباط كثير من المبادرات الجماعية والفردية فى مجال حل المشكلات العامة بالجهود الذاتية .

القصور فى التوعية الاعلامية :

يقلل القصور فى دعم المشروعات التى تتم بالجهود الذاتية اعلاميا من العائد النفسى والاجتماعى للمشاركين فيها ومن ثم لا يعمل على تعزيز هذا النمط من السلوك .

وبالاضافة الى العوامل السابقة هناك اعتبارات اخرى تؤثر فى تدفق الجهود الذاتية منها :

- نقص التنظيمات التطوعية ذات الفاعليـــــة بسبب الضغوط الاقتصادية والمعيشية المختلفة وتقلص الاهتمام بهذا النوع من الانشطـــة .

- ضعف الرقابة الذاتية والخارجية على أنشطة المشروعات التى تتم بالجهود الذاتية سواء للقصور فى التشريعات واللوائح او لنقص الخبرات اللازمة لهذه الرقابة .

- نقص الدعم الحكومى فنيا واداريا للمنظمات التى تتولى تنظيم الجهود الذاتية .

- اضطراب القيم والمعايير السلوكية التى استقرت فى وجدان المجتمع نتيجة لتغييرات اجتماعية واقتصادية مما أدى الى ضعف الاقتناع بالقيم فاصبحت غير قادرة على توجيه السلوك الاجتماعى وسادت ألوان من السلوكيات المفككة والضارة بتماسك المجتمع والمضعفة للانتماء . ومن امثلة ذلك ما اصبح ملحوظا من اللامبالاة وضعف الانتاجية والنهم الاستهلاكى الى جانب بعض مظاهر التركيز على المصلحة الفردية على حساب المصالح الجماعية .

ورغم ظهور هذه السلوكيات وغيرها مما يضر بتماسك المجتمع وسلامته فان الرفض الذى يبديه أفراد المجتمع ومنظماته يمثل تحديا كبيرا لهذه السلوكيات ويسعى لاعادة الاتزان اليها .

- الاعتماد على سياسات وفلسفات جامدة فى مجال جذب الجهود الذاتية للمشاركة فى مشروعات التنمية المحلية ، لا تتناسب مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والحضارية التى طرأت على المجتمع ونظمه المختلفة .

ثانيا : الجهود الذاتية فى مجال العمل الاجتماعى :

العمل الاجتماعى اكثر المجالات اتساعا للجهود الذاتية ، ذلك انه يرتبط بكافة جوانب الحياة لكل أفراد المجتمع وتنوع الحاجات المطلوب اشباعها واتساع القاعدة التى يتطلب الأمر تنظيم جهودها الذاتية فى سبيل رفع مستوى اشباع تلك الحاجات .

وتشمل الجهود الذاتية فى مجال العمل الاجتماعى أنشطة خدمية تسعى فى المقام الاول لسد الفجوة بين حجم الأنشطة التى تقدمها المنظمات الرسمية وتلك المطلوبة على مستوى المجتمع ، بالاضافة الى المجالات الأخرى من النشاط التى يتطلبها المجتمع المحلى ولا تقدم المؤسسات الرسمية فى مجالها جهودا كافية . وتأخذ الجهود الذاتية فى العمل الاجتماعى صورا متعددة لا تقتصر على التمويل أو الجهد البدنى والعمل باشكاله المختلفة فحسب وانما تمتد لتشمل ايضا تقديم خبرات فنيه وتخصصية يحتاجها المجتمع فى المجالات المختلفة .

وتؤدى الجهود الذاتية فى مجال العمل الاجتماعى عن طريق أجهزة شعبية عديدة تشمل الجمعيات الأهلية على مستوى المجتمع المحلى والجمعيات المركزية والاتحادات العامة والاقليمية والنوعية على المستويات الاعلى .

وقد بلغ عدد الجمعيات الأهلية فى نهاية عام ١٩٨١ طبقا للبيانات المتاحة ١٠٧٣١ جمعية موزعة على ميادين العمل الاجتماعى على النحو التالى :

- تنمية المجتمعات المحلية .
- مساعدات اجتماعية .
- الخدمات الثقافية والعلمية والدينية .

- رعاية أسرة .
- رعاية طفولة وأمومة .
- تنظيم أسرة .
- رعاية الفئات الخاصة .
- صداقة بين الشعوب .
- رعاية شيخوخة .
- رعاية مسجونين .
- نشاط أدبى .
- تنظيم وإدارة .
- أنشطة وميادين أخرى .

وتؤدى هذه المنظمات قدرا كبيرا من الخدمات فى المجالات الاجتماعية السابقة الذكر . وكمثال على ذلك تنهض جمعيات تنمية المجتمع المنشأة بالريف او الحضر بتعبئة جهود الأهالى ومواردهم الذاتية وتوجيهها لسد احتياجات مجتمعاتهم المحلية من المشروعات الاصلاحية والخدمات المتنوعة ، من بينها بناء واستكمال دور العبادة والمدارس وغيرها من مبانى الخدمات العامة واصلاح الطرق وتوصيل المياه النقية للمساكن وردم البرك ، كما تشمل انشاء المشروعات الاقتصادية كمشروعات تربية الدواجن ووحدات الصناعات البيئية والمنزلية ومشاغل الفتيات للتدريب المهنى وتربية النحل ودودة القز ، كما تشمل الخدمات الاجتماعية كتوفير دور الحضانة وفصول محو الامية والمكتبات والبرامج الثقافية المتنوعة .

وتجدر الاشارة الى ان نحو ٧٠ ٪ من الجمعيات الاجتماعية تعتمد على جهودها الذاتية فى تمويل مشروعاتها وخدماتها . ويعتمد هذا التمويل الذاتى على ما تحصل عليه الجمعية من اشتراكات الاعضاء وعلى التبرعات ورسوم أداء الخدمات وايراد المشروعات الانتاجية بجانب جمع المال عن طريق الطوابع والايصالات واقامة الحفلات والاسواق الخيرية وغير ذلك .

معوقات عمل الجمعيات الاهلية :

تعانى الجمعيات الاهلية من العديد من المعوقات التى تحد من تدفق الجهود الذاتية من خلالها وتقلل من فاعلية أنشطتها ومن أهم هذه المعوقات ما يلى :

- قصور الدعم الذى تتلقاه الجمعيات من الدولة سواء فى صورة تمويل او دعم فنى

- افتقار اجهزة هذه الجمعيات للخبرات والكوادر الادارية اللازمة للوقوف على النظم الادارية الحديثة سواء فى ذلك مجالس الادارة أو لجان النشاط بها . ويؤدى ذلك إلى قصور ومشكلات ناجمة عن عدم كفاءة العاملين فى المشروعات والخدمات التابعة للجمعيات .

- افتقار الاجهزة الشعبية للكوادر الفنية القادرة على متابعة النظم الحديثة فى العمل وذلك بدءا من إجراء البحوث والدراسات اللازمة للتعرف على الاحتياجات الحقيقية للمجتمع ، الى إعداد الخطط المناسبة لمواجهة هذه الاحتياجات وتدبير الموارد المالية والبشرية وادارة هذه الأنشطة .

- غلبة الطابع التقليدى على أنشطة وادارة هذه الجمعيات بما لا يساعد على مواكبتها للتغيرات الشاملة التى طرأت ولا تزال على ساحة المجتمع المصرى .

- قصور برامج التدريب عن تلبية احتياجات تلك الجمعيات من الكوادر المتخصصة واللازمة لتغطية كافة جوانب نشاطها بفاعلية وكفاءة .

- نقص دور الاعلام وقصوره عن تغطية كافة أوجه نشاط هذه الجمعيات ومتابعة مشكلاتها وبرامج النهوض بها وتطوير نشاطها بما يساعد على رفع كفاءة العمل بها وفاعليتها .

ثالثا : دور التعاونيات فى تنظيم الجهود الذاتية :

التعاونيات هى فى الأساس مشروعات أو تنظيمات شعبية تقوم على التطوع والجهود الذاتية للتعامل فى أنشطة اقتصادية بمضمون اجتماعى ومن ثم فانها تعد من أبرز الامثلة وأكثرها تجسيدا للجهود

الذاتية المنظمة التى تحتوى على كل أشكال وصور هذه الجهود من تمويل أو تنظيم أو ادارة أو خبرة فنية .

وتتميز التعاونيات بأنها منظمات تطوعية تنظمها تشريعات وقوانين تكفل لهاميزات تتيح لها قدرا كبيرا من الحركة فى كافة مجالات النشاط الاقتصادى بمضمون اجتماعى يبعدها عن الاستغلال أو الاحتكار فى الأنشطة الاقتصادية فضلا عن أنها تتيح لأعضائها سيطرة كاملة على توجيه الموارد المتاحة لهم - من واقع تجميع امكاناتهم الذاتية - فى سبيل تحقيق اعلى عائد ممكن لنشاطهم وذلك من خلال مبدأ ديمقراطية الادارة الذى يعد أهم أساس لتنظيم التعاونيات وادارتها ، مثل جمعيـــات . التعاونية الزراعية استصلاح الاراضى ، الاسكانية ، التعاونية الاستهلاكية ، الحرفية ، التعاونية السمكية .

وتتيح هذه الخصائص للتعاونيات فرصة التغلغل فى كل اجزاء المجتمع المحلى مما يجعل للسياسة التى يتبناها النظام التعاونى قدرات تاثيرية ممتدة ومنتشرة داخل المجتمع كله ، اذ انه وان كان عائد النشاط النوعى للتعاونيات يتركز اساسا فى خدمة جماعات معينة الا ان اتساع نطاق عضوية هذه التعاونيات يساعد على نشر خدمات التعاون وزيادة الاستفادة منها ، هذا بالاضافة الى ان التنظيم التعاونى الجيد يقضى بتخصيص نسب من عائد التعاونيات وأرباحها للصرف على الخدمات الاجتماعية المختلفة داخل المجتمع المحلى التى توجد به التنظيمات التعاونية وهو بذلك يساهم مساهمة فعالة فى تمويل مشروعات التنمية مما يضمن اتساع نطاق استفادة المجتمع اعتمادا على تجميع الجهود الذاتية لهؤلاء الافراد كما تخصص حصص من أرباح وعائد أنشطتها لاقامة مشروعات وتقديم خدمات تمتد لتشمل كل الافراد دون تمييز على مستوى المجتمع المحلى كله ، ومن ثم فلا تنحصر فائدتها فى نطاق الاعضاء فقط وانما تمتد لتشمل كل أفراد المجتمع المحلى وهذا هو جوهر التنظيم التعاونى للجهود الذاتية على مستوى المجتمع المحلى .

وكمثال لتغلغل التعاونيات على مستوى المجتمعات المحلية الاكثر احتياجا للتنمية وهى المجتمعات الريفية ، فلقد كان نحو ٢٥ ٪ من البالغين فى ريف مصر أعضاء فى جمعيات تعاونية بلغ تعدادها نحو ٥١٨١ جمعية زراعية عام ١٩٨٠ تشمل : جمعيات الائتمان الزراعى وجمعيات الاصلاح الزراعى وجمعيات استصلاح الاراضى والجمعيات الزراعية بالمناطق الصحراوية ، هذا فضلا عن عدد آخر من الاعضاء فى الجمعيات التعاونية الاستهلاكية والجمعيات الحرفية التى تنتشر بدرجة أقل فى الريف بالاضافة إلى أعضاء الجمعيات التعاونية السمكية الذين بلغ عددهم نحو ٣٦,٥٠٠ ألف عضو ، تضمهم ٦٥ جمعية تأجير وتعاون سمكى عام ١٩٧٦ على مستوى الجمهورية .

وتنتشر فى المناطق الحضرية أعداد أكبر من الجمعيات التعاونية الاستهلاكية بنوعيها المنزلى والفئوى بالاضافة الى الجمعيات التعاونية الاسكانية والجمعيات الحرفية . وتؤدى الجمعيات الاستهلاكية ادوارا ذات أهمية فى الحياة الاقتصادية بالحضر حاليا ، يمكن أن تتطور كثيرا عما هى عليه الآن إذا ازيلت العقبات التى تعترض طريقها .

معوقات النشاط التعاونى :

يتعرض النظام التعاونى لكثير من العقبات والمعوقات التى تؤثر فى فعالية نشاطه . ومن ذلك ما يأتى

سياسة الدولة تجاه الحركة التعاونية : يؤدى عدم وضوح هذه السياسة او اضطرابها إلى خلق عقبات امام نشاط التعاونيات بكل أشكالها ويبدو عدم الوضوح او الاضطراب فى هذه السياسة من خلال اغفال دور التعاونيات أو تغييره ما بين فترة وأخرى فى السياسة العامة للدولة أو التخطيط لمشروعات التنمية والمساهمة فى تنفيذها وهو امر يمتد حتى المستوى المحلى من الأجهزة التنفيذية .

البيئة الاجتماعية : تعد المجتمعات التقليدية التى تؤكد على تركز عملية اتخاذ القرارات فى يد فئة محدودة من أفراد المجتمع من أكثر المجتمعات رفضا للتنظيم التعاونى على ان التغيرات التى يشهدها المجتمع حاليا - بتاثير العوامل الاقتصادية والديموجرافية - قد تكون حافزا للعمل على اعادة تقديم الصيغة التعاونية الصحيحة لتنظيم الجهود الذاتية بصورة أكثر قبولا وفاعلية .

تعدد أجهزة الرقابة على التعاونيات : يعتبر تعدد جهات الاشراف والرقابة وتضارب اختصاصاتها وازدواجها - عاملا هاما من العوامل المعوقة لنشاط التعاونيات - وهو فضلا عن ذلك يعوق نمو الرقابة الداخلية ويعطل فاعليتها رغم أنها أكثر ضمانا وفاعلية فى حالة نضجها ، من أى أجهزة اشرافية ورقابة خارجية .

انخفاض الوعى التعاونى : وذلك بسبب نقص القيادات التعاونية المؤمنة والواعية برسالتها ويساعد انتشار الأمية وشيوع النظرة الفردية على ضعف الوعى بامكانات التنظيم التعاونى للجهود الذاتية سواء فى مواجهة المشكلات التى تقابل أفراد المجتمع أو فى القيام بمشروعات تنموية تساعد على تطوير المجتمع وتغييره نحو الافضل .

عدم كفاءة التدريب التعاونى : نتيجة للاعتماد على معايير كمية فى تقييم برامج التدريب تعطى الاهمية للكم دون النوع وعدم تركيزها على اكساب مهارات فنية وقيم وأنماط سلوكية تدعم التنظيم التعاونى وترفع من كفاءة العمل ومستويات الانجاز فيه خاصة للقيادات التعاونية التى ينتظر منها ان تنقل هذه الخبرات للمستويات الاقل فى تنظيماتهـــا .

عدم تكامل البنيان التعاونى او استقراره : ويعود ذلك للمحاولات العديدة التى تعرض فيها البنيان التعاونى للتعديل . فقد تعرضت البنيانات التعاونية للتجزئة والتغيير المستمر ، بسبب عدم استقرار التشريعات وتغييرها المتلاحق ، الامر الذى لم يتح للتعاونيات فرصة النمو الذاتـــى والنضـــج اللازم لتولى دورها على صورته الصحيحة .

وقد أبرزت مناقشات المجلس مجموعة من المبادئ العامة والاتجاهات الأساسية لتطوير وفعالية الجهود الذاتية ، تتلخص فيما يلـــى :

- أهمية مساهمة المواطنين فى دعم وتنمية المجتمعات المحلية عن طريق مشروعات الجهود الذاتية وضرورة رعاية أجهزة التخطيط والمتابعة والاشراف الفنى بالمحليات لهذه المشروعات بما يحقق نجاحها والوفاء باحتياجات البيئة المحلية .

- تأكيد دور القيادات المحلية ، حكومية وشعبية ، فى اذكاء مشاعر الجماهير وحماسهم وتوعيتهم بأهمية توجيه جهودهم نحو تأكيد ودعم الجهود الحكومية وتعميق المفاهيم فيما يهم مجتمعاتهم المحلية .

- أهمية ارتباط الجهود الذاتية بالتخطيط المحلى بما يكفل دعم التخطيط القومى المركزى وضمان عدم التعارض بينهما وتأكيد تحقيق الأهداف المشتركة وابراز دور القيادات والجماهير المحلية فى خطط التنمية .

- تحديد ما يمكن تنفيذه من مشروعات الخطط المحلية بالجهود الذاتية ، والتخطيط لهذه المشروعات من حيث الدراسة الميدانية وامكانات التنفيذ ، وفق برامج زمنية محددة ومتابعة التنفيذ .

- العمل على تنشيط التفاعل بين جماهير الوحدات المحلية وقياداتها والأجهزة التنفيذية بالمحليات اذ ان التعاون والتجاوب بين قيادات الحكم المحلى وأجهزتها التنفيذية ثم بينها وبين القيادات المحلية سيؤدى بدوره الى دعم ونجاح مشروعات الجهود الذاتية والتى تعتبر ضرورية فى المجتمعات النامية .

- التنسيق بين برامج المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية ومشروعات الخطة الحكومية والمركزية فلا بد ان يكون هناك حد ادنى واضح لهذه العلاقة العضوية .

- ضرورة العمل على ترجمة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المحلية الى أعمال محددة فى ضوء الواقع وامكانات التنفيذ مع مراعاة المرونة حسبما تقتضيه طبيعة التنفيذ ومراحله .

- القرية هى البيئة الأساسية الأولى لنظام الحكم المحلى الناجح ، واعادتها الى قرية منتجة أصبح ضرورة قصوى مما يستوجب الحيلولة دون استشراء التدخل المركزى فى شئونها وتجنيب أنشطتها مشاكل الروتين ، الأمر الذى يحفز مواطنيها على المساهمة بجهودهم الذاتية فى تنميتها .

- تشجيع مشروعات الجهود الذاتية على مستوى القرية مع التركيز على تسويق الحاصلات الزراعية والحرفية وذلك بخلق تنظيمات مناسبة

على المستوى المحلى وربطها بشبكات التسويق على مستوى المحافظات والمستوى القومى .

– أهمية بذل الجهود لحماية البيئة بجوانبها المتعددة مع التركيز على الصرف الصحى فى القرى والمدن والاهتمام بالنواحى القيمية والسلوكية للمواطنين والتى تكفل حماية البيئة خاصة فى مجالات النظافة العامة .

– توفير الأراضى المملوكة للدولة ، اللازمة لاقامة المشروعات عليها بالمحافظات ، وذلك بشروط ميسرة .

– التركيز على أهمية دور الجامعات الاقليمية وجمعيات تنمية المجتمع والأسر المنتجة وبنوك التنمية وغيرها للاسهام فى التنمية المحليـــة .

– ضرورة العمل على خلق البيئة الملائمة للتنمية واذكاء روح الانتماء بين ابناء كل أقليم حتى تكون جهودهم الذاتية نماذج بارزة للبذل والعطاء ومحاربة السلبية واللامبالاة من خلال القدوة الحسنة والنماذج الطيبة واحساس المواطنين بعدالة توزيـــــــع الخدمات والغاء كافة الاستثناءات .

التوصيات

وفى ضوء هذه الدراسة والمناقشات التى دارت حولها وتأكيدا على ما سبق أن أوصى به المجلس فى دراساته السابقة عن : التخطيط للتنمية الاقليمية وسياسة التمويل المحلى وتطوير القرية وتطوير القطاع التعاونى وغيرها ، وعملا على الاستفادة القصوى من الجهود الذاتية الشعبية للتعاون فى تخطيط وتمويل وتنفيذ مشروعات التنمية المحلية – يوصى المجلس بالآتى :

أولا : بالنسبة لتطوير نظام الحكم المحلى :

* ضرورة أجراء تعديلات رئيسية فى تشريعات وقوانين الحكم المحلى – التى تنظم عمله – بحيث يستند الى مفهوم واضح لدوره ويصبح اكثر فعالية فى حفز همم المواطنين والعمل على أن يسود داخل أجهزة الحكم المحلى العمل التطوعى لا العمل الوظيفى . مع ضرورة النزول بهذه الأجهزة الى مستوى أقل مركزية بحيث يمكن تفاعلها بسهولة مع المواطنين ومشاكلهم .

* التأكيد على قيام المجالس المحلية الشعبية للمحافظات باعداد خطط سنوية للمشاركة بالجهود والامكانات الذاتية للمعاونة فى تنفيذ مشروعات التنمية المحلية تنفيذا للمادة ١٢ من القانون ٤٣ لسنة ٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ الخاص بنظام الحكم المحلى . على ان تشمل الخطة العامة لكل محافظة فى هذا المجال : بيان المشروعات التى تنفذ بالجهود الذاتية فى مختلف المجالات الخدمية والانتاجية ومشروعات الامن الغذائى وذلك على مستوى المحافظة ومراكزها الادارية ومدنها واحيائها وقراها ، ونظام تمويل هذه المشروعات والبرامج الزمنية للتنفيذ .

* أن يراعى التنسيق بين خطط الجهود الذاتية وخطط التنمية فى اطارها العام وعلى مختلف المستويات ضمانا لتحقيق الاهداف المشتركة المنشودة .

* الاهتمام بالقيادات المحلية على مستوى المنظمات الشعبية بمختلف صورها بما فى ذلك المجالس الشعبية المحلية ومجالس ادارات الجمعيات التعاونية وجمعيات التنمية ومراكز الشباب والنقابات العمالية بما يضمن زيادة فاعليتهم فى مجال تنمية الجهود الذاتية الشعبية .

* تنشيط التفاعل والتعاون والتجاوب بين جماهير الوحدات المحلية وقياداتها والأجهزة التنفيذية بالمحليات من خلال أنشطة وبرامج محددة تكفل تحقيق ذلك .

ثانيا : بالنسبة للتعاونيات :

* تنشيط دور القطاع التعاونى باعتبار هذا القطاع من أبرز الأمثلة وأكثرها تجسيدا للجهود الذاتية المنظمة التى تحتوى كل أشكال وصور هذه الجهود تمويلا وتنظيما وادارة وخبرة فنية ، وذلك بوسائل منها :

– توضيح سياسة الدولة تجاه الحركة التعاونية .

– استقرار التشريعات التعاونية والعمل على تكامل البنيانات التعاونية .

– الاستفادة بالمتغيرات الجذرية التى يشهدها مجتمع الريف المصرى فى تعميق الروح التعاونية .

– وضع الضوابط التى تحد من تعدد جهات الاشراف والرقابة على الأنشطة التعاونية ومن تضارب اختصاصات هذه الجهات وازدواجها ،

والعمل على دعم الرقابة الداخلية فى هذه الانشطة حيث انها فى حالة نجاحها أكثر ضمانا وفاعلية من الأجهزة الإشرافية والرقابة الخارجية .

- التأكيد على الاعفاءات المقررة بالقانون للتعاونيات من الضرائب ومن الرسوم التى تقررها المجالس المحلية .

ثالثا : بالنسبة لتنمية الوعى بالجهود الذاتية :

* تشجيع الجهود الذاتية الشعبية التى تقدم فى محيط الجمعيات الاهلية وحفز قياداتها على تنمية هذه الجهود عن طريق زيادة دعم الدولة ماديا وفنيا لهذه الجمعيات لمعاونتها على التغلب على المعوقات وتحسين نظمها الادارية والفنية ، علاوة على دعم ما تقوم به من مشروعات فى هذا المجال إعلاميا بما يؤدى الى تأكيد العائد الاجتماعى والنفسى للمشاركين فيها ومن ثم تعزيز هذا النمط من المشاركة .

* تشجيع انشاء الشركات المساهمة فى الوحدات المحلية عن طريق اكتتاب الاهالى فى هذه الشركات .

* تنمية العادات والتقاليد والقيم الايجابية التى تساعد على تدفق الجهود الذاتية والدعوة الى تغيير العادات والاتجاهات السلبية المعوقة للتنمية بمختلف الوسائل الاعلامية الفعالة والمناسبة لفئات المواطنين على اختلاف مستويات تعليمهم ، علاوة على تضمين المناهج التعليمية المواد التى تكفل تنمية الاتجاهات الايجابية نحو المشاركة فى عمليات التنمية بالجهود الذاتية والتطوعية ، وكذلك ايجاد التوازن بين المصلحة الفردية والمنفعة العامة .

* توعية العاملين بالأجهزة التنفيذية الحكومية بأهمية مشاركة الأهالى والمنظمات الشعبية بالجهود الذاتية وأهمية مشاركة القيادات المحلية مشاركة كاملة فى كل ما يخص أمور مجتمعهم المحلى ليسهموا إسهاما فعالا فى تحقيق تدفق الجهود الذاتية .

* التأكيد على أهمية التوعية الدينية فى مجال الخدمة العامة بكافة انماطها وأهمية دور المسجد فى نشر وتعميق القيم الايجابية لدى الافراد فى المشاركة فى تنمية مجتمعاتهم المحلية بجهودهم الذاتية ، مما يتطلب ضرورة الاهتمام بحسن اختيار الائمة والدعاة وتدريبهم .

رابعا : توصيات عامة :

* وضع ضوابط مرنة توفر الرقابة الذاتية والخارجية على أنشطة المشروعات التى تتم بالجهود الذاتية بحيث تكفل تجنب ما قد يثار حول هذه المشروعات والقائمين بها ، وذلك تمكينا لانطلاق الجهود الذاتية للمشاركة فى مشروعات التنمية المحلية .

* ضرورة قيام نظام متكامل للتمويل المحلى يشارك فى التنمية الذاتية التى لا ترتبط بالموازنة العامة للدولة بل يعمل الى جانبها وتتوافر له القدرة على تعبئة الموارد والمدخرات المحلية وتوجيهها للتنمية .

* مكافحة الأمية حيث انها - من خلال عوامل وسيطة - تحد من تدفق الجهود الذاتية فى التنمية المحلية فضلا عن انها من عوامل ضعف الوعى بامكانات التنظيم التعاونى للجهود الذاتية سواء فى مواجهة المشكلات التى تقابل أفراد المجتمع او فى القيام بمشروعات تنموية تساعد على تطوير المجتمع وتغييره نحو الافضل .

* التأكيد على أهمية دور النقابات المهنية والعمالية فى المساهمة فى مشروعات الجهود الذاتية وذلك عن طريق المساهمة فى تقديم الخبرة والمشورة الفنية والادارية اللازمة ، بالاضافة الى دورها فى توعية اعضائها بأهمية المشاركة الشعبية فى تخطيط وتنفيذ مشروعات التنمية بالجهود الذاتية .

* الاستفادة من شباب الخريجين فى فترة اداء الخدمة العامة وتوجيههم الى ادائها فى الخدمات المحلية المختلفة والمساهمة فى مشروعات الجهود الذاتية فى مجتمعاتهم .

* تحديد يوم للاحتفال بالجهود الذاتية الشعبية للتنمية سنويا تمنح فيه شهادات التقدير والاوسمة والانواط والميداليات وما اليها من وسائل التقدير لأعضاء المجالس الشعبية المحلية الذين قاموا بمجهودات بارزة فى مجال الجهود الذاتية للتنمية خلال السنة السابقة . على أن يواكب ذلك إقامة مؤتمر عام لأعضاء المجالس الشعبية المحلية لتدارس ومناقشة ما يتعلق بالجهود الذاتية وتنميتها .

* تنظيم مؤتمرات سنوية فى كل قرية يدعى اليها المتفوقون من ابنائها للمشاركة فى التخطيط لتنمية القرية وحل مشاكلها بالجهود الذاتية .

تمويل وحدات الحكم المحلى

ان تدعيم الحكم المحلى وزيادة قدراته على القيام بمهامه ، يعتمد أساسا على قدرة الموارد المالية المتاحة له ، خاصة فى ظل النمو السكانى وزيادة الطلب على الخدمات العامة والزيادة المطردة فى تكاليف الخدمات المحلية . ولكى يحقق التمويل المحلى أهدافه فلابد أن تتوافر فيه عدة عناصر من أهمها:

– أن يعتمد التمويل أساسا على الموارد الذاتية للوحدات المحلية ويكون كافيا للمساهمة فى تغطية تكاليف الانفاق المحلى ، وقيام هذه الوحدات بتمويل وتنفيذ مشروعات التنمية الاجتماعية والاقتصادية من خلال مشاركة شعبية نشطة وترشيد الانفاق العام المحلى تطبيقا لمبدأ الاعتماد على الذات .

– أن تكون مصادر التمويل محددة ومعروفة بالنسبة للوحدات المحلية حتى يمكن التنبؤ الصحيح بالحصيلة المنتظرة خلال فترة زمنية محددة بما يساعد على وضع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، مع توافر قدر من المرونة فى الموارد وفى مصادر التمويل بحيث تستجيب للمتغيرات السياسية والاجتماعية والسكانية وتسمح بمواجهة الزيادة المطردة فى نفقات الوحدات المحلية أو الارتفاع فى الأسعار ، وما الى ذلك من متغيرات .

– أن تكون مصادر التمويل ذات طابع محلى – كلما أمكن – ضمانا لاستقلال الوحدات المحلية عن الهيئات والأجهزة المركزية بحيث تكون لها سلطة الحصول على الموارد اللازمة للنهوض بما يعهد اليها به من مشروعات وسلطة تحديد نفقاتها المستقلة .

– توافر إدارة تمويلية ذات كفاءة عالية من حيث القدرة على تحصيل الموارد والرقابة الفعالة على القائمين بعملية التحصيل ذاتها .

– التنسيق بين السياسات المالية للوحدات المحلية المختلفة والجهات المركزية بما يمنع التعارض بينها أو اساءة بعض الوحدات استعمال سلطتها المالية سواء بالتغالى فى فرض الرسوم أو منح تخفيضات واعفاءات ضريبية تؤثر على نشاطات الوحدات المحلية الاخرى .

التمويل المحلى فى مصر :

من الملاحظ أن قلة الموارد المالية المتاحة للوحدات المحلية أصبحت من التحديات الأساسية التى تواجه المهتمين بنظام الحكم المحلى ، برغم أن القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ يعد علامة من علامات التطور فى تاريخ الحكم المحلى وخاصة فى مجال التمويل ، كما أن القانون رقم ٤٣ لسنة ٧٩ المعدل بالقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ أضاف انشاء الحسابات الخاصة مثل حساب تمويل مشروعات الاسكان الاقتصادى وحساب استصلاح الأراضى وتنظيم لجان الخدمات الصناعية وقيام المحليات باقتراح انشاء المناطق الحرة والحصول على قروض ومنح أجنبية .

وقد شهدت العشرون سنة الماضية توسعا فى اسناد المسئوليات عن الأنشطة والخدمات الى المحليات ، ويرجع ذلك التوسع الى عوامل عديدة من أبرزها اضافة خدمات جديدة وزيادة التخصص فى أداء الخدمات الحالية والتغير الاجتماعى السريع والتوسع فى تطبيق مبدأ التنمية اللامركزية التى تعتمد على موارد يتم تدبيرهــا ويتقرر استخدامها محليا ، مع الاتجاه الى تقليل الاعتماد على موازنة الدولة وزيادة مشاركة مواطنى المجتمعات المحلية فى تنمية مجتمعاتهم بالجهود الذاتية وإعداد الخطة القومية من خلال مجالسهم الشعبية المحلية واللجان العليا للتخطيط الاقليمى والاستقرار النسبى لسياسة الانفتاح الاقتصادى والتى حفزت على التوسع فى اختصاص المحليات وتدفق أحجام كبيرة من الاستثمارات الحكومية والخاصة والمشتركة الى الوحدات المحلية فى شكل مشروعات خدمية أو انتاجية .

كما أثرت بعض التشريعات على ادارة الموارد المالية المحلية ومصادر التمويل المحلى بدرجات مختلفة ومتفاوتة وفقا لطبيعة كل منها .

ومن أهم تلك التشريعات :

* القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة .
* القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ بشأن إعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها .
* القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ بشأن الضرائب على الدخل .
* القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ بشأن الشركات .
* القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ بشأن الاسكان وقانون الضرائب العقارية .

مصادر التمويل المحلى :

يتم تمويل خطط التنمية فى الوحدات المحلية من المصادر الآتية :

– موارد تظهر فى الموازنة العامة للدولة فى شكل نصيب من الايرادات السيادية الجارية ، وذلك الى جانب سد العجز السنوى .

– موارد محلية تخرج عن الموازنة العامة وتتمثل فى ايرادات وموارد نص عليها قانون الحكم المحلى مثل حساب رصيد الايرادات المشتركة وحساب الخدمات والتنمية ، ولجان الخدمات الصناعية وحساب تمويل مشروعات الاسكان الاقتصادى وحساب حصيلة التصرف فى الأراضى الزراعية والمستصلحة ، وبعض هذه الحسابات تدار بأجهزة تعمل على المستوى القومى .

– موارد خارج الموازنة وتستخدم حصيلتها فى تمويل خدمات محلية مثل حساب صندوق النظافة وصندوق انشاء وصيانة الطرق .

– معونات وقروض ومنح أجنبية للمحليات لمواجهة الانفاق الجارى والاستثمارى اللازم لتطوير البنية الأساسية بالقرى والأحياء الفقيرة بالمدن والتنمية المحلية ومواجهة مشروعات الاسكان الاقتصادى والمتوسط والمدن الجديدة والمجتمعات المستحدثة .

– المشاركة الشعبية ، وتمثل مصدرا هاما من مصادر التمويل المحلى اذا أحسن تنظيمها واستخدامها .

معوقات التمويل المحلى :

هناك بعض الحقائق والمحددات التى من أبرزها التناسب العكسى بين الزيادة المطردة فى وظائف وخدمات الحكم المحلى فى الفترة من ١٩٦٠ الى ١٩٨٥ وبين قصور التمويل المتاح للوحدات المحلية نتيجة لعدة أسباب ، يمكن تلخيصها فى :

– عدم تطوير أو زيادة الأوعية المكونة لموارد الوحدات المحلية الخاصة والمشتركة بالقدر الكافى .

– عدم وجود سياسة مالية مستقرة واضحة لاعانة الوحدات المحلية ماليا على مزاولة الاختصاصات المسندة اليها أو زيادة قدرتها المالية بما يساعدها على سد الفجوة الاجتماعية والاقتصادية فى التنمية أو بما يتناسب مع عدد السكان .

– الاتجاه الى اعتبار الوحدات المحلية سلطات غير تمويلية وغير ضريبية بالنسبة للضرائب والرسوم المحلية نتيجة لعدم تحديد مفهوم ومجالات الضريبة المحلية .

– ميل نسبة نصيب الانفاق العام المحلى من الدخل القومى الى الثبات واتجاه نسبة نصيب الايرادات الجارية للحكم المحلى الى جملة الضرائب على مستوى الدولة بما فيها الضرائب المحلية الى التناقص .

ويمكن استعراض أسباب انخفاض القدرة المالية للوحدات المحلية على النحو التالى :

أسباب عامة :

– ثبات أسعار الضريبة الاضافية على الصادرات والواردات والمكونة لحصيلة حساب رصيد الايرادات المشتركة ، واعتبار هذه الحصيلة جزءا من موارد الدولة واستخدامه فى جانب المصادر التمويلية للانفاق العام للحكم المحلى وحرمان مؤسسات الحكم المحلى من مصدر تمويلى يمكن أن يزيد من حيويتها المالية بعيدا عن الموازنة العامة .. وذلك بالاضافة الى عدم مشاركة المجالس الشعبية المحلية فى وضع قواعد توزيع الحصيلة على المحليات بصورة تسهم فى دفع ادارة الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية بها ، ويلتزم بها الوزير المختص بالحكم ووزارة المالية بدلا من اتخاذ عدد السكان أساسا لهذا التوزيع ، ومالوحظ من أن هذا الاساس ليس كافيا سواء من ناحية عدالة التوزيع أو من ناحية فوارق مستويات النمو الاجتماعى – الاقتصادى بين الوحدات المحلية المختلفة .

– عدم وجود نظام متكامل وشامل وواضح للتمويل المحلى على

مختلف مستوياته وما صاحب ذلك من جمود الايرادات المحلية نتيجة للاكتفاء بعملية تخصيص جزء من موارد الدولة للمحليات .

– اقتناع كثير من الأجهزة بأن أى تطوير أو تشجيع للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية يتطلب اعفاء تلك الانشطة من الضرائب الأصلية والاضافية والرسوم المحلية التى نص عليها قانون الحكم المحلى أو التى خصصت من موارد الدولة للمحليات ودون تدبير بديل مقابل لتلك الاعفاءات .

– عدم اعطاء الوحدات المحلية سلطة اتخاذ القرارات التمويلية التى من شأنها إحداث زيادة فى تكلفة الخدمة بالرغم من مطالبة تلك الوحدات بتحسين تلك الخدمة . ومن ذلك سحب سلطة المجالس الشعبية المحلية السابق تقريرها لها بقوانين الحكم المحلى فى فرض الرسوم المحلية .

– عدم اشتراك الوحدات المحلية والأجهزة المعنية بالحكم المحلى فى المناقشات ومقترحات السياسات والقوانين المؤثرة على التمويل المحلى أو نشاطها أو خدماتها .

– الخلاف بين مصلحة الضرائب العقارية والمحافظات حول ما اذا كانت الضريبة على الأراضى الفضاء المعدة للبناء محلية أم مركزية .

– شمول موازنة الدواوين العامة للمحافظات للانفاق الاستثمارى للوحدات المحلية داخل المحافظة يؤدى الى مركزية القرارات التمويلية داخل المحافظة ويفرغ تلك الوحدات المحلية من استقلالها المادى ويجعلها فى موقف التابع الذى ليس له حرية اتخاذ القرارات .

– الرقابة الشعبية مازالت قاصرة على متابعة الانفاق بعد الصرف وسلامة الناحية الحسابية دون النظر الى النتائج التى تحققت من الانفاق الجارى أو الاستثمارى من زاويتى كفاءة وفاعلية استخدام الموارد فى تحقيق الأهداف ومدى صعوبة أو سهولة وصول الخدمة الى المواطن .

كما أن الرقابة المالية تقتصر على متابعة سلامة الصرف ومدى مطابقته للائحة المالية للموازنة والحسابات ولائحة المناقصات والمزايدات والمشتريات ولا تهتم بالوقوف على معدلات الأداء المالى أو الانتاجى أو التكاليف .

– عدم وجود دراسات تميز – على سبيل التحديد – بين الضرائب والرسوم المحلية وبين الضرائب والرسوم القومية حتى يمكن استخدام حصيلة الأخيرة فى احداث عدالة التوزيع بين الأقاليم والمحافظات المختلفة واستهلاك حصيلة الأولى مباشرة فى التنمية داخل كل محافظة مع نقص الدراسات والبحوث – بصفة عامة – التى يمكن من خلالها التعرف على القدرة المالية والجهد الضريبى لكل مجتمع محلى أو قدرته الضريبية ومدى العبء الذى يمكن أن يتحمله المواطنون بحسب اختلاف نوعية النشاط الاقتصادى السائد ومستوى المعيشة ومستقبل التنمية .

أسباب أدت الى نقص الحصيلة :

– الاعفاءات المتتالية لملاك الأراضى والمبانى التى تخضع للضرائب العقارية على الأطيان الزراعية والمبانى ، مما افقد الوحدات المحلية جزءا من الايرادات الجارية السيادية ، وخاصة بعد أن صدر قانون الاسكان رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ وقانون الضرائب العقارية .

– ثبات مصادر الضرائب والرسوم المحلية ، بالرغم من تغير أنواع النشاط الاجتماعى الاقتصادى بالمحليات بعد الأخذ بسياسة الانفتاح وارتفاع مستوى المعيشة وظهور أنواع جديدة من النشاط يمكن أن تفرض عليها رسوم جديدة ، بالاضافة الى مانص عليه القرار الوزارى رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ .

– النص على سلطات المحليات فى فرض الرسوم الاضافية على ضريبة القيم المنقولة والضريبة على الارباح التجارية والصناعية بنسبة محدودة .

– انخفاض الايرادات المتنوعة (الاسواق وغرامات المبانى) كما أن بعض الرسوم لاتتناسب حصيلتها وأسعارها مع مقدار الخدمة المقدمة .

– ايقاف تحصيل رسوم محلية مقررة بقانون الحكم المحلى من شركات القطاع العام فى الوقت الذى تستهلك فيه تلك الشركات جزءا من خدمات وموارد المجتمعات المحلية التى تعمل بها دون مساهمة ملموسة فى تغطية تلك التكاليف .

– تناقص ايرادات الوحدات المحليـــة نتيجة لانشاء هيئات عامـــــة خدمية للمرافق العامة (المياه – الصرف الصحى) وشركات عامـــــة (الكهرباء) أصبحت تتولى مسئولية هذه المرافق وتحصيل ايراداتها رغم أن الادارة اليومية لها مازالت منوطة بالوحدات المحلية .

– اضافة حصيلة الحسابات الخاصة مثل حساب الخدمات والتنمية

وحساب مشروعات الاسكان الاقتصادى وصندوق النظافة الى الايرادات والمصروفات فى موازنة الوحدات المحلية رغم أنها حسابات مستقلة ولا يؤول فائضها إلى الخزانة العامة ويتم استخدامها لتوفير قدر من المرونة فى الموازنات المحلية .

– عدم معرفة الوحدات المحلية حجم الايرادات الجارية من الضرائب العقارية على الأراضى والمبانى وعدم اهتمام أجهزة الضرائب العقارية بابلاغها بقيمة تلك الايرادات وعدم جدية وبطء اجراءات تحصيل الضرائب الأصلية والاضافية على الأطيان الزراعية والعقارات المبنية ، مماأدى الى وجود متأخرات لم يتم تحصيلها من المولين .

– عدم اعفاء الوحدات المحلية من توريد حصيلة مبيعاتها من الأصناف الراكدة والخردة والكهنة الى الخزانة العامة أسوة بالهيئات العامة الخدمية والوحدات الاقتصادية .

أسباب تتعلق بادارة الموارد :

– ادارة الحسابات المحلية دون مستوى إنجاز أهدافها بكفاءة وفاعليه ، فقد ظهرت خلال العشرين سنة الماضية سبعة حسابات تمويل على سنوات متتالية ، وأصبحت تمثل التكوينات الرئيسية للتمويل المحلى ولعبت دورا رئيسيا فى التنمية الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية بالقرى والمدن من خلال حصيلتها التى تنفق بقرارات تمويلية محلية أو من هيئات مركزية معينة بالحكم المحلى وأخذت تدار بأساليب ونظم مالية غير تقليدية تقارب فى بعض صفاتها نظام التخطيط والبرامج والموازنة وان كانت مازالت بعيدة عنه وذلك بالاضافة الى أنها تتيح فرصا أكبر لممارسة الرقابة الشعبية التى اختصت بها المجالس الشعبية المحلية . والحسابات السبعة هى :

– رصيد الموارد المشتركة .

– حسابات الخدمات والتنمية (موارده من ٩ بنود محددة على مستوى المحافظة والقرية) .

– حساب لجنة الخدمات الصناعية .

– حساب تمويل مشروعات الاسكان الاقتصادى .

– حساب حصيلة التصرف فى الأراضى الزراعية والمستصلحة .

– حساب صندوق النظافة .

– حساب صندوق انشاء وصيانة الطرق .

هذا بالاضافة الى أن المحافظات تواجه عدة صعوبات فى ادارة موارد تلك الصناديق ، ويمكن تقسيمها الى نوعين :

الأول : صعوبات فى تركيب هيكل التمويل المحلى :

والصعوبات فى تركيب هيكل التمويل المحلى يمكن تشخيصها فى أن الرسوم التى نص عليها القرار الوزارى رقم ٨ لسنة ١٩٧٦ لاتكفى لتمويل احتياجات التنمية المحلية الحالية والمستقبلية وقد وضعت على سبيل الحصر فى ظل ظروف كانت مجالات التنمية المحلية فيها محدودة للغاية ، هذا الى جانب أن صندوق تمويل مشروعات الاسكان الاقتصادى يحتاج الى اضافة أقساط التمليك الى موارده حتى يمكن أن يواجه التوسع الشديد فى الطلب على الاسكان الاقتصادى .

الثانى : صعوبات فى الاساليب والاجراءات المالية :

اما الصعوبات فى الاساليب والاجراءات المالية والادارية فيمكن وصفها بتلك المتعلقة بتعيين عمال موسميين تستهلك أجورهم ومكافاتهم نسبا كبيرة من حصيلة الموارد ، وعدم قيام الشركات الصناعية بتوريد المبالغ المطلوبة منها فى حساب لجنة الخدمات الصناعية وتناسبها لمسئولياتها الاجتماعية قبل المجتمعات المحلية التى تعمل فيها ، وعدم وجود أجهزة مستقلة بالمحافظات لادارة الصناديق على اساس حسابات التكلفة والعائد ونظام موازنة التخطيط والبرامج والاداء ، مما أدى الى إسناد ادارة حساب صندوق الخدمات والتنمية الى ادارة الزراعة والشئون الاجتماعية أو الادارة المالية ، وهى ليست مختصة بذلك وفقا لقانون الحكم المحلى ولائحته التنفيذية أو القرار الوزارى رقم ٨ لسنة ١٩٧٦ وذلك بالإضافة الى توجيه جزء كبير من الاعتمادات الى استكمال العجز فى الموازنات العامة السنوية بدلا من استخدام الحصيلة فى التوسع أو انشاء المشروعات الانتاجية والخدمية الجديدة ، مع تركيز ادارة حساب صندوق الخدمات والتنمية على مستوى المحافظة بالمخالفة لأحكام قانون نظام الحكم المحلى ولائحته والهدف من لامركزية اتخاذ القرارات التمويلية لذلك الصندوق .

أسباب تتعلق بالقروض :

– انخفاض حد المديونية فى القروض المحلية والأجنبية عن ما هو مسموح به قانونا ، فقد اتسعت سلطة الوحدات المحلية فى الاقتراض

على مدى العشرين سنة الاخيرة ولكن تركزت حاليا سلطة الموافقة على الاقتراض فى يد السلطات المركزية المختصة وفقا لقانون الحكم المحلى رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ بعد أن كانت فى يد مؤسسة محلية تتمثل فى مجلس المحافظين وفقا للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

ولم تستفد الوحدات المحلية من حد المديونية الموضوع حتى الآن فى تمويل مشروعاتها ، ويرجع ذلك الى عوامل عديدة من أهمها عدم وجود هيئة تمويلية تختص باقراض المحليات وتساعدها على دراسة الجدوى الاجتماعية والاقتصادية للمشروعات سواء على مستوى قومى أو اقليمى خاصة وأن كثيرا من هذه المشروعات أصبح يتبع أساليب الادارة الاقتصادية التى تقوم على حسابات التكلفة / العائد ، وذلك بالاضافة الى النقص الشديد فى محللى الموازنات والمشروعات وتقييمها وادارتها .

وبالنسبة للمنح والمعونات الأجنبية ، فقد أخذت تتدفق على المحليات سواء من منظمات هيئة الأمم المتحدة أو من اتفاقيات ثنائية مع دول أوربا وأمريكا الشمالية وبخاصة لتطوير خدمات البنية الأساسية بالريف وبعض المدن الكبيرة كالقاهرة والاسكندرية والجيزة وشبرا الخيمة والمدن المتوسطة والتنمية اللامركزية المحلية والتدريب على التخطيط والادارة اللامركزية .

مما أصبحت معه المعونات والمنح الأجنبية تشكل جزءا ملموسا ومتزايدا من مصادر تمويل الاستثمارات المحلية .

التوصيات

وعلى ضوء الدراسة السابقة وما دار حولها فى المجلس من مناقشات يوصى بالآتى :

أولا : فى المجال الاستراتيجى :

* وضع استراتيجية للتمويل المحلى تقوم على الأسس الآتية :

– معالجة الصعوبات التمويلية الحالية من قدرة مالية محدودة لتصل الى قدرة عالية تتطلع الى مستقبل تزداد فيه ايرادات الوحدات المحلية ، وترتفع فيه كفاءة وفعالية القرارات التمويلية لكى تتجاوب مع المطالب والاحتياجات المتزايدة للمجتمعات المحلية .

– اعتبار الوحدات المحلية سلطات تمويلية لها موارد مالية كافية ونظام للتمويل المحلى يتسم بالمرونة التى تكفل زيادة الدور الأوسع والفعال فى مسئولية ادارة التنمية على المستوى المحلى والاقليمى بحرية كبيرة عن طريق أنماط جديدة للعلاقات التمويلية القائمة على تطوير المعونات المالية وما يرتبط بذلك من تحديث وتكامل لأساليب التخطيط والموازنة والاشراف والرقابة وادارة الموارد المحلية ، حتى تتجاوب مع تحديات النمو السكانى وارتفاع مستوى المعيشة والتطور الحضارى والاجتماعى السريع ومواكبة اتساع مساحة التنمية وزيادة وتنوع مساراتها وتشابك وتعقد اطاراتها وتذكى المشاركة الشعبية وتنشط الجهود الذاتية للمواطنين لتمويل وادارة مشروعات النمو الاجتماعى والاقتصادى .

– ازالة التناقض بين بعض القوانين التى صدرت سابقة لقانون الحكم المحلى أو لاحقة له ، ودراسة آثار هذه القوانين عليه وكيفية التعويض عن السلبيات من خلال بدائل مستحدثة ، وذلك بمشاركة الوحدات المحلية والمجلس الأعلى للحكم المحلى فى مناقشة هذه القوانين .

– أن يصاحب أى تطور أو تعديل أو توسيع فى خدمات ووظائف الحكم المحلى اعادة النظر فى شمول نظام التمويل المحلى والضرائب والرسوم المحلية .

ثانيا : فى مجال التمويل وتنمية الموارد :

* اصدار قانون يحدد الأوعية التى يجوز فرض رسوم محلية عليها ويبين الحدود القصوى لتلك الرسوم فى حالة فرضها فى اطار تأكيد مبدأ صلاحية الوحدات المحلية فى تحديد رسوم وأسعار الخدمات العامة التى تقدمها المرافق المحلية فى نطاق كل وحدة ، بما يتلاءم مع ظروفها الاقتصادية والاجتماعية .

* تركيز تمويل الاستثمارات على مشاركة المجتمعات المحلية ، وفقا لقدراتها الاقتصادية وبحيث تتكامل الجهود الذاتية مع الموارد المركزية

لتنمية المجتمعات المحلية ، وذلك عن طريق :

– قيام نظام متكامل للتمويل المحلى يشارك فى التنمية بموارده الذاتية التى ترتبط بالموازنة العامة ، وتتوافر له القدرة على تعبئة الموارد والمدخرات المحلية وتوجيهها للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى الوحدات المحلية .

– انشاء مركز معلومات للحكم المحلى على شكل شبكة منتشرة فى المحافظات يتكامل مع مراكز المعلومات القومية فى تقديم المعلومات التى يمكن من خلالها التعرف على القدرة المالية لكل مجتمع محلى على أساس النشاط الاقتصادى السائـد ومستقبل التنمية فى كل وحدة محلية .

* الى أن يتم صدور القانون المقترح الذى يحدد الأوعية التى يجوز فرض رسوم محلية عليها ، يقترح التوصية بمايلى :

– النظر فى اعادة توزيع الموارد بما يكفل ظهور التمويل المحلى فى صورته الحقيقية فى الموازنة ، مع الاستخدام الرشيد للموارد المحلية المتاحة ، وزيادتها بالقدر الذى يقلل من درجة الاعتماد على اعانات الحكومة المركزية .

– اعادة النظر فى فئات الرسوم المحلية وبخاصة تلك التى لم يتناولها التعديل منذ تطبيق نظام الحكم المحلى .

– إعمال النص الخاص باستثمار الموارد المشتركة للمحافظات ، وذلك بوضع نصف الحصيلة تحت تصرف وزير الحكم المحلى لتنفيذ مشروعات محلية وعدم ادراجها ضمن الايرادات بموازنة المحافظات .

– العمل على تأكيد دور المحليات فى إعداد الموازنات والهياكل المالية المحلية الأخرى وتنفيذها ومتابعتها للوصول الى المستوى الذى يسمح بتدعيم مواردها والإنفاق منها وفقا لبرامج ومعدلات الأداء المقررة مع تطوير اللوائح المالية وتنظم العمل بها بما يكفل تحقيق ذلك .

– دراسة إمكان إضافة موارد جديدة كأثمان الأراضى والمحاجر الواقعة فى نطاق كل محافظة ، وزيادة حصة حساب الخدمات .

– إضافة حصيلة التصرف فى الأراضى القابلة للاستصلاح داخل زمام المحافظة والأراضى المتاخمة الصحراوية والمستصلحة والممتدة لمسافة خمسة كيلومترات الى الموارد المحلية ، سواء قامت المحافظة بالاستصلاح بنفسها أو عهدت به الى الغير . مع التأكيد على ضرورة تحديد نصيب المحافظة فى العائد من حصيلة بيع الأراضى المستصلحة الواقعة خارج الزمام فى حدود ٢٥٪ طبقا لقانون الحكم المحلى .

– إعادة النظر فى القانون الخاص بفرض رسم مقابل تحسين ، لسد مابه من ثغرات تفسح المجال لمكافحة التهرب من سداد هذا الرسم.

– حصر الأراضى المؤجرة بايجار اسمى لغرض ذى نفع عام ، والتى خالفت الجهات المستأجرة الغرض المخصصة من أجله الأرض باستغلالها فى نشاط تجارى وتحصيل القيمة الايجارية الفعلية .

– توجيه الشركات لتسديد فائض نسبة ال ١٥٪ المخصصة للخدمات من أرباح شركات القطاع العام المخصصة لتمويل الوحدات اللازمة لإسكان العاملين بالشركة أو الشركات المتجاورة فى نطاق المحافظة الواحدة .

– إعادة النظر فى الرسوم المحلية على التنازل عن الوحدات السكنية والمحلات التى تقيمها المحافظة .

– توجيه شركات القطاع العام للمساهمة فى تمويل الخدمات الاجتماعية والبيئية المحلية مع أداء الموارد الخاصة بحساب الخدمات الصناعية .

– تشجيع قيام وحدات انتاجية وخدمية بالمحافظات يساهم فيها المواطنون مع الوحدات المحلية ، وذلك فى مجالات الأمن الغذائى انتاجا وتسويقا ، وفى انشاء المرافق العامة المحلية . على أن تدار تلك الوحدات بالأسلوب الاقتصادى ، ولتنفيذ ذلك يقترح :

× تقييم المشروعات الانتاجية التى انشأتها المحافظات من صناديق الخدمات وبالمشاركة الشعبية وخصوصا مشروعات الأمن الغذائى وتحويلها الى شركات يساهم فيها المواطنون ، وكذلك العمل على تمليك المشروعات الانتاجية التى أنشأها جهاز بناء وتنمية القرية للمواطنين سواء كانوا أفرادا أو جمعيات ، على أن تستخدم الحصيلة الناتجة عن ذلك فى انشاء مشروعات جديدة بالقرية ، ويتم ذلك من خلال لجنة تشكل فى كل محافظة من الجهات التى تشرف على هذه المشروعات للقيام بتلك المهام .

× منح الوحدات المحلية حرية أكبر فى عقد قروض خاصة بها لتنفيذ

مشروعاتها الاستثمارية بالتنسيق مع الخطة العامة للدولة والموازنـــــة ، وبإشراف البنك المركزى وذلك لضمان عائد المشروعات التى تطلب القروض من أجلها بناء على دراسات الجدوى الاقتصادية بالمحليات وحفز البنوك التجارية والمتخصصة على الدخول بالمشاركة فى مشروعات الوحدات المحلية للاستفادة من الاستثمار المباشر بدلا من فوائد القروض ، على أن تلتزم الوحدات المحلية بسداد هذه القروض .

– حصر جميع الصناديق الخاصة بالتنمية المحلية سواء تلك التى أنشئت بموجب قانون الحكم المحلى أو بقوانين أخرى أو باتفاقيات دولية ، والتى تقوم بتمويل المرافق التى تنشأ وتدار بواسطة الوحدات المحلية ، وإعادة تنظيم تلك الصناديق وتطوير لوائحها المالية بما يكفل التنسيق والتكامل بينها .

– السماح للمحليات بإيداع جانب من أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة بالبنوك التجارية للاستفادة من عائد استثمار هذه الودائع بالتنسيق مع وزارة المالية ووزارة الاقتصاد .

– دراسة إمكان تحويل الحسابات الخاصة الى شركات متخصصة كل فى مجالها بكل محافظة ، بحيث تتولى هذه الشركات الأعمال الموكول أداؤها لهذه الحسابات الخاصة . مثال ذلك أن تكون هناك شركة متخصصة فى مشروعات الاسكان الاقتصادى على مستوى المحافظة ، وشركة مهمتها القيام بأعمال النظافة ، وكذلك تشجيع قيام مساهمة محلية برأس مال مشترك بين حسابات الخدمات والقطاع الخاص وفق خطط تنمية محلية .

– تشجيع القطاع الخاص والتعاونى على الاسهام فى تمويل المشروعات المحلية عن طريق تقرير مزايا محفزة .

– التأكيد على أهمية دور بنك التنمية والائتمان الزراعى وبنوك التنمية الوطنية والبنوك التجارية فى دراسة مشروعات التنمية المحلية والجدوى الاقتصادية لكل مشروع ومدى تأثيرها فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية وتقديم المساعدات والمعونات المختلفة .

– حفز البنوك التجارية والمتخصصة على المشاركة فى مشروعات الوحدات المحلية للاستفادة من الاستثمار المباشر بدلا من فوائد القروض مع زيادة النسبة المسموح بها فى البنوك للمشاركة فى مشروعات التنمية .

ثالثا : فى مجال المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية فى انشاء وتدعيم الخدمات العامة :

* تنشيط دور الأجهزة الشعبية والحزبية على أساس الانتماء والقدرة والتخطيط الجيد نحو تدعيم المشاركة الشعبية فى الاستثمار والاهتمام بجمعيات تنمية المجتمعات المحلية ، وتشجيع إقامة المشروعات بالمشاركة الشعبية على مستوى جميع الوحدات المحلية وخاصة القرى وإعادتها الى طبيعتها الأولى قرى منتجة ، بانشاء أوعية استثمارية مناسبة لجذب المدخرات المحلية والبيئية ، وذلك بإيجاد تنظيمات مناسبة لها على المستوى المحلى وربطها بشبكات التسويق على مستوى المحافظات والمستوى القومى على أساس قيام الوحدة المحلية بتشجيع المواطنين على المشاركة فى تملك وادارة هذه المشروعات .

* اعطاء دفعة للتعاونيات على المستويات المحلية المختلفة كوسيلة من وسائل المشاركة الشعبية فى التنمية بتشجيع تكوين شركات أو جمعيات تعاونية لادارة بعض الخدمات ادارة اقتصادية كانشاء بعض المدارس والمستشفيات وادارة بعض المرافق كمشروعات مياه الشرب .

* انشاء مشروعات تنمية اقليمية تتولاها اللجان العليا للتخطيط الاقليمى بتمويل مشترك من المحافظات فى الاقاليم .

مع تطوير نشاط هيئات التخطيط الاقليمى بحيث تصبح بيوت خبرة تخطيطية لاتهتم فقط بجمع معلومات عن المشروعات والأعمال المحلية ووضعها تحت تصرف المخطط القومى ، بل تشارك فى العملية التخطيطية وتطوير عملية التخطيط على مستوى القرية والمدينة والمركز والمحافظة بحيث يمكن وضع خرائط متجددة للفرص الاستثمارية والموارد الخاصة بكل مجتمع محلى ، تكون أساسا للخطط والموازنات والمفاوضات التى تتم بين المجالس الشعبية المحلية داخل المحافظة وبين المجلس الشعبى المحلى للمحافظة واللجنة العليا للتخطيط الاقليمى وبين تلك اللجنة ووزارتى التخطيط والمالية والمجلس الأعلى للحكم المحلى ، على نحو يواكب الأخذ بفكرة الأقاليم الاقتصادية .

قيادات الحكم المحلى

تعتبر مصر من أوائل الدول التى ظهرت فيها البيروقراطية منذ أقدم العصور ، وقد ساعد على ذلك ارتباطها بنهر النيل وضرورة تنظيم توزيع مياهه ودرء أخطار فيضانه ، وطبيعة البيئة الزراعية المستقرة داخل دلتاه وعلى ضفتيه والاستقرار السكانى المصاحب لذلك .

وفيما يلى عرض موجز للتطور التاريخى لوظائف قيادات الحكم المحلى فى ظل تطور نظام الحكم والادارة فى مصر :

أولا: تطور نظام المحليات :

- فى ظل الاحتلال التركى (١٥١٧) كانت مصر مقسمة الى ١٦ اقليما (سنجقية) ٩ فى الوجه البحرى ، ٧ فى الوجه القبلى ، وكان على رأس كل اقليم حاكم (سنجق) أو « بك » من المماليك يقوم بتعيينه ديوان القاهرة ويعتمد الوالى هذا التعيين (الوالى التركى ورؤساء الفرق التركية) . وكان لكل اقليم ديوان خاص به من رؤساء الفرق التركية يستشيره الحاكم . وكان من أهم اختصاصاته جباية الضرائب (موانى مصر فى ذلك الوقت - دمياط - السويس - الاسكندرية) وهذه الموانى كان يعين لها حكام من الآستانة مباشرة .

وبدخول الحملة الفرنسية الى مصر عام (١٧٩٨) أصدر نابليون أمره بتشكيل ديوان القاهرة ، كما عمم نظام الدواوين فى مديريات القطر من مشايخ البلاد وساداتها ، وكان رأيهم استشاريا لقواد الجيش الذين تولوا حكم المديريات .

- وفى عهد محمد على (١٨٠٥) عدل التقسيم الادارى الى ٧ مديريات يرأس كل منها حاكم يسمى مديرا ، أما القاهرة والاسكندرية ورشيد ودمياط والسويس فكانت محافظات يرأس كل منها محافظ وقسمت المديريات الى مراكز يرأسها "مأمير" والمراكز الى أقسام (أخطاط) يرأسها نظار ، والأقسام الى قرى يرأس كلا منها شيخ بلد يعاونه الخولى لمسح الأطيان والصراف لجباية الأموال الأميرية والمأذون للأحوال الشخصية .

- وفى عهد " اسماعيل " قسم القطر الى ١٣ مديرية بدلا من سبع مديريات ثم غيرت تسمية مشايخ البلاد وأنشئت وظيفة العمدة وأصبح شيخ البلد مساعدا له ، كما أنه جعل اختيار العمد ومشايخ البلاد بالانتخاب بدلا من التعيين . ثم عدل التقسيم بعد ذلك الى ١٦ مديرية والمحافظات الى أربعة هى (القاهرة - الاسكندرية - السويس - القنال) وبقيت هذه التقسيمات هى الأساس الذى يجرى عليه تعيين المديرين والمحافظين حتى صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بنظام الادارة المحلية الذى ألغى تسمية المديريات واستبدل بها تسمية المحافظات ، والتى بلغت حاليا ٢٦ محافظة .

ثانيا : تطور المجالس المحلية :

الفترة من سنة ١٩٢٣ حتى عام ١٩٥٢

- صدر دستور سنة ١٩٢٣ مؤكدا صلاحية النظام اللامركزى ، اذ قرر الاعتراف للمديريات والمدن والقرى بالشخصية المعنوية فيما يختص بمباشرة حقوقها وفقا للقانون العام ، وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة وبذلك حدد الخطوط الرئيسية للاطار المرغوب فيه من الحكم المحلى تاركا التفاصيل للقوانين الخاصة .

وتنحصر هذه الحدود الدستورية فيما قررته المادة ١٣٣ من أحكام ،

وبياناتها كالآتى :

– ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها واختصاصاتها وعلاقتها بجهات الحكومة – تبينها القوانين . وقد روعى فى هذه القوانين المبادىء الآتية :

. اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب الا فى الحالات الاستثنائية التى يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين .

. اختصاص هذه المجالس بكل مايهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة .

. نشر موازناتها وحساباتها .

. علنية الجلسات فى الحدود المقررة بالقانون .

. تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع هذه المجالس حدود اختصاصاتها أو اقرارها بالمصلحة العامة وابطال ما يقع من ذلك .

– وتنفيذا لأحكام دستور سنة ١٩٢٣ شكلت لجنة لتحضير مشروعات القوانين بالمجالس المحلية انتهت الى اصدار عدد من القوانين فى تواريخ متعاقبة كان أهمها :

أ– القانون رقم ١٧ الصادر فى ١٤ أبريل سنة ١٩٢٨ بانتخاب أعضاء مجالس المديريات ، وقد ألغى بالمرسوم بقانون رقم ٤٣ الصادر فى ٢١ مارس سنة ١٩٣١ ، وفى سبتمبر سنة ١٩٣٦ صدر القانون رقم ٦٨ ليعدل مرة أخرى الأحكام الخاصة بانتخاب مجالس المديريات .

ب– القانون رقم ٢٤ الصادر فى ١٠ يونيو سنة ١٩٣٤ بوضع مجالس المديريات وهو القانون الأساسى فى هذا الصدد ، وفى سبتمبر ٢٦ سنة ١٩٣٦ أصدر وزير الداخلية اللائحة الخاصة بالنظام الداخلى لمجالس المديريات وطريقة سيرها فى أعمالها .

– من أهم الأحكام التى كان معمولا بها طبقا للقانون رقم ٢٤ سنة ١٩٣٤ فى شأن نظام مجالس المديريات فيما يتصل بقواعد تشكيلها :

. الجمع بين العناصر المنتخبة والعناصر المعينة فى عضوية مجالس المديريات حسبما قرره الدستور على أن تكون الأغلبية للعناصر المنتخبة وألا يلجأ للمعينين الا استثناء وفى حدود ماتقرره القوانين لذلك .

وطبقا لذلك قررت المادة الثانية من القانون رقم ٢٤ سنة ١٩٣٤ – والمعدلة بالقانون رقم ٦٨ سنة ١٩٣٦ – أن يؤلف مجلس المديرية من

– أعضاء منتخبين طبقا لأحكام قانون انتخاب أعضاء مجالس المديريات رقم ٦٨ سنة ١٩٣٦ الذى تنص المادة الأولى منه على أن ينتخب عضوان لمجلس المديرية عن كل دائرة من دوائر الانتخاب لمجلس النواب .. ومدة العضوية خمس سنوات ومن أهم شروط العضوية ألا تقل سن العضو عن ٣٠ سنة ميلادية وأن يكون مدرجا بجداول الانتخاب فى المديرية وأن يكون معينا فى أحد المراكز التى تتكون منها الدائرة التى يرشح نفسه فيها وأن يكون ملما بالقراءة والكتابة وأن يكون مالكا فى المديرية التى يرشح نفسه فيها أو أحد دوائرها الانتخابية لأطيان يفرض عليها ضريبة عقارية قدرها ثلاثون جنيها مصريا على الاقل .

– أعضاء يمثلون كلا من وزارات المالية والزراعة والداخلية والصحة العمومية والمعارف العمومية والأشغال العمومية والمواصلات ، معينين بحكم وظائفهم بقرار من مجلس الوزراء ويكون المدير رئيسا لمجلس المديرية وممثلا له . فان غــاب أو منعه عن العمل مانع ، ناب عنه وكيل المديرية .

وحرصا من القانون على ألا يطغى العنصر المعين على العنصر المنتخب فى تشكيل مجالس المديريات قرر أنه فضلا عن الصفة الاستثنائية للأعضاء المعينين فانه ليس لهم صوت محدود الا فى المسائل المتعلقة بالوزارة التى يمثلونها .

الفترة ما بين عام ١٩٥٢ وعام ١٩٦٠ :

أخذ دستور سنة ١٩٥٦ بوجهة النظر التى تقضى بأنه يتطلب تأكيدا للضمانات الدستورية للنظام اللامركزى أن يتضمن الدستور تفصيلات أكثر فى هذا الشأن . حتى لايترك الأمر للمشرع فى المستقبــــل ، فيسىء الى حقيقة مفهوم اللامركزية كما حدث فى النظام القديم بمحاولاته الدائبة لطبع اللامركزية بطابع المركزية فى كثير من الأحيان .

وبذلك خصص الفرع الثالث من الفصل الثالث للإدارة المحلية ونظم أساسها بكثير من التفصيل في المواد ١٥٧ الى ١٦٦ .

وكان من أهم ماقررته نصوص دستور يناير سنة ١٩٥٦ فى شأن تشكيلات مجالس الادارة المحلية : " أن يمثل الوحدة الادارية ذات الشخصية الاعتبارية مجلس يختار أعضاؤه بطريق الانتخاب ومع ذلك يجوز أن يشترك في عضويته أعضاء معينون على الوجه المبين فى القانون (المادة ١٥٨) وبذلك يكون الدستور قد قرر من جديد قاعدة الجمع بين العناصر المنتخبة والعناصر المعينة في عضوية المجالس المحلية ، كما أنه جعل الأغلبية للعناصر المنتخبة .

على أنه يمكن اعتبار الفترة من ١٩٥٢ الى ١٩٦٠ فترة انتقالية تمهيدية لتطبيق نظام الادارة المحلية ، اذ اتجهت الثورة فى هذه الفترة الى تطبيق مزيد من اللامركزية عن طريق التوسع فى انشاء مديريات للوزارات المختلفة على مستوى المحافظات مع التفويض لها بالكثير من السلطات المركزية ، ونتيجة لهذه المرحلة الانتقالية صدر القانون رقم ١٢٤ سنة ١٩٦٠ بنظام الادارة المحلية .

القانون رقم ١٢٤ سنة ١٩٦٠ :

قبل صدور ذلك القانون كانت الخطة التى درج عليها المشرع المصرى تنحصر فى تعدد التشريعات التى تحكم المجالس المحلية ، حيث كان هناك أربعة من المجالس المحلية هى :

- مجالس المديريات
- المجالس البلدية (مدن معينة) .
- المجالس البلدية المختلفة .
- المجالس القروية .

وقد ظل الوضع كذلك حتى صدور القانون رقم ١٤٥ فى ٣١ أغسطس سنة ١٩٤٤ بنظام المجالس البلدية والقروية والمعدل بالقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ .

وبالرغم من اتجاه المشرع منذ ١٩٤٥ الى اخضاع المجالس البلدية الى تشريع موحد فانه جرى أيضا على استثناء بعض المدن التى تحيط بها اعتبارت خاصة وتنظمها قوانين خاصة ، ومن أمثلة ذلك القانون رقم ١٤٥ سنة ١٩٤٩ بانشاء مجلس بلدى لمدينة القاهرة والقانون رقم ٩٨ سنة ١٩٥٠ بانشاء المجلس البلدى لمدينة الاسكندرية والقانون رقم ١٤٨ بانشاء المجلس البلدى لمدينة بورسعيد والقانون رقم ٤٩٦ سنة ١٩٥٤ بانشاء المجلس البلدى لمصيف رأس البر .

ولقد جاء القانون رقم ١٢٤ سنة ١٩٦٠ وسلك سبيل التوحيد ، فالغى جميع التشريعات السابقة وأخضع جميع المجالس المحلية لتشريع واحد .

الا أنه راعى ماقد يحيط ببعض المدن من اعتبارات خاصة ، ومن ثم فقد سمح بتميزها بتنظيم مغاير فى مادتين من مواده ، بأن يكون نظام المحافظة مدينة واحدة يمثلها مجلس المحافظة ويكون للمجلس فى هذه الحالة موارد واختصاصات مجلس المحافظة وأنه يجوز تقسيم بعض المدن الى أحياء يكون لكل منها مجلس حى يصدر بتنظيمه واختصاصاته قرار من الوزير المختص أخذا فى الاعتبار الأهمية الخاصة لهذه المدن.

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية تعديل تشكيل بعض مجالس المدن التى تنشأ فى المدن ذات الأهمية الخاصة والمصايف والمشاتى ، بمعنى أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يعدل فى التشكيل الأصلى الوارد فى القانون بما يحقق المصلحة العامة فيدخل فى التشكيل عناصر غير منصوص عليها فى القانون .

تشكيل المجالس المحلية فى ظل القانون رقم ١٢٤ سنة ١٩٦٠ :

يتكون المجلس المحلى من أعضاء منتخبين وأعضاء معينين بحكم وظائفهم ولقد كان الهدف من ذلك :

- ضمان تمثيل مصالح الشعب فى المجالس المحلية .
- أن توضع السياسة العامة المحلية على ضوء الاحتياجات المحلية .
- ضمان مراقبة المجالس المحلية لعملية تنفيذ السياسة العامة

بمعرفة الأجهزة التنفيذية المحلية .

.اثارة اهتمام الأهالى بالمشاكل والسياسات على المستوى المحلى .

لذلك فقد روعى فى تشكيل المجالس المحلية بصفة عامة أن يكون لممثلى الشعب الأغلبية فيها . ولما كانت ادارة شئون الوحدات المحلية بما فيها من أمور تعليمية وثقافية واجتماعية وصحية وهندسية وغيرها - تتطلب خبرة فنية قد لاتتوافر فى الغالب عند الأعضاء الذين انتخبهم أهل الوحدة - فقد حرص القانون على أن يضم اليهم فى عضوية المجلس ممثلى الوزارات المختصة فى هذه الوحدات لإمداد المجلس بخبرتهم الفنية على أن يكون الأغلبية دائما للأعضاء المنتخبين .

وقد جعل القانون مدة عضوية المنتخبين والأعضاء المختارين أربع سنوات يتحدد نصفهم كل سنتين مع جواز تجديد عضويتهم .

وضمانا للتمثيل الشعبى فى المجلس لم يشترط القانون فى العضو المنتخب الا أن تتوافر فيه شروط الترشيح لعضوية مجلس (الأمة) وأن يكون مقيما فى دائرة المجلس وألا يقل سنه يوم الانتخاب عن خمس وعشرين سنة ميلادية وأن يكون راغبا فى عضوية المجلس .

كما قرر القانون أنه لايجوز الجمع بين عضوية مجلس المحافظة وعضوية مجالس المدن أو المجالس القروية حتى لايشتت العضو جهوده بين عدة مجالس .

المجالس المحلية المنتخبة فى ظل دستور ١٩٧١:

خصص دستور سنة ١٩٧١ ثلاث مواد للإدارة المحلية هى المواد ١٦١، ١٦٢ ، ١٦٣ والتى نصت على مايلى :

- تقسيم الجمهورية الى محافظات ومدن وقرى تتمتع بالشخصية الاعتبارية ويجوز إنشاء وحدات ادارية محلية أخرى يكون لها هذه الشخصية اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك (م١٦١) .

- تشكل المجالس الشعبية على مستوى الوحدات الادارية المحلية بالانتخاب الحر المباشر على أن يكون نصف عدد أعضاء هذه المجالس على الأقل من العمال والفلاحين وأن يكون اختيار رؤسائها ووكلائها بطريق الانتخاب من بين الاعضاء .

- بين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات أعضائها وعلاقتها بمجلس الشعب والحكومة ودورها فى إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفى الرقابة على أوجه النشاط المختلفة.

- ثم صدر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ ليعمل به على مستوى المحافظات فقط وذلك على خلاف حكم الدستور الذى أوجب تشكيل المجالس الشعبية المحلية فى جميع مستوياتها عن طريق الانتخاب المباشر ، ولهذا فقد ألغاه المشرع بمقتضى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥.

القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥:

صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بنظام الحكم المحلى متضمنا اتجاهات تطويرية أساسية من أهمها :

- قيام مجلس واحد ينتخب أعضاؤه انتخابا مباشرا على كافة المستويات المحلية (محافظة - مركز - مدينة - حى - قرية) وينتخب رؤساء هذه المجالس ووكلاؤها .

ولهذه المجالس سلطة التقرير والرقابة فى مسائل محددة فى القانون . ويكون نصف أعضاء المجلس على ألأقل من العمال والفلاحين .

- استحداث مستوى المركز باعتبار وجود صلات فعلية قائمة ومباشرة بين المدينة ومايحيط بها من قرى . كما استحدث القانون مستوى الأحياء ومنحها الشخصية المعنوية .

- تشكيل لجان تنفيذية لجميع المستويات المحلية ، بحيث يشترك رؤساء لجان المجلس المحلى فيها دون أن يخل ذلك بحقهم فى ممارسة الرقابة طبقا لأحكام القانون ولائحته التنفيذية بحيث تقتصر اختصاصات هذه اللجان على معاونة المحافظ - بالنسبة للجنة المحافظة ، أو رئيس الوحدة المحلية - بالنسبة اللجان التنفيذية للوحدات

المحلية الأخرى – فى وضع الخطة الادارية والمالية اللازمة لوضع قرارات المجلس المحلى موضع التنفيذ . وقد استهدف القانون من ذلك إيجاد صلة بين قيادات المجلس المحلى والمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية مع كفالة التعاون بين الطرفين .

– حق أعضاء المجالس المحلية فى توجيه الأسئلة والاستجوابات لرؤساء الوحدات المحلية المختصين ورؤساء المصالح والأجهزة التنفيذية أو رؤساء المؤسسات والهيئات العاملة فى نطاق الوحدة المحلية فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتهم .

قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩بإصدار قانون الحكم المحلى : معدلا بالقانون رقم ٥٠ لسنة١٩٨١:

فى ضوء التطبيق العملى لأحكام القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ برزت الحاجة الى ضرورة تدعيم وتطوير نظام الحكم المحلى بحيث تنتقل الصلاحيات المركزية الى المحليات فضلا عن تزويد المحافظين بالصلاحيات التى تمكنهم من ممارسة مهامهم الكبيرة وحل جميع المشاكل محليا بوصفهم ممثلين لرئيس الجمهورية دون حاجة للرجوع الى العاصمة فى معظم الأمور .

لذلك فقد صدر القرار الجمهورى بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، ومن أهم الملامح الرئيسية للتعديلات التى استحدثها القانون مايأتى :

– دعم اختصاصات وحدات الحكم المحلى ومجالسها ، واستبدال تسمية المجالس الشعبية المحلية بتسمية المجالس المحلية حتى تتفق وأحكام الدستور ، وابراز دور الشعب فى ممارسة حكم نفسه بنفسه .

– أضيف الى تشكيل المجالس الشعبية المحلية عنصر من النساء عملا على مساهمة المرأة فى تنمية المجتمع والنهوض به مع اشتراط مراعاة النسبة المقررة للعمال والفلاحين فى تشكيل المجالس .

– كما صدر القانون رقم ٥٠ لسنة ٨١ بتعديل بعض أحكام القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ متضمنا التعديل الخاص بانتخاب أعضاء المجالس المحلية بالقوائم الحزبية المطلقة .

– النص على تشكيل لجنة للقيم بالمجالس الشعبية المحلية للمحافظات لضمان التزام الأعضاء بمقتضيات السلوك الواجبة .

– استبدل القانون باللجان التنفيذية لوحدات الحكم المحلى مجالس تنفيذية ، وخولها اختصاصات ايجابية محددة على اعتبار أنها تضم الكفاءات الفنية لوضع الخطط المحلية موضع التنفيذ ، وأصبحت نصوص المشروع واضحة فى تحديد الدور التنفيذى الذى تختص به المجالس التنفيذية على مختلف المستويات حتى لايحدث أى تداخل فى الاختصاصات بينها وبين المجالس الشعبية المحلية .

كما استبعد النص اشتراك رؤساء لجان المجالس الشعبية المحلية فى المجالس التنفيذية – نظرا لتباين دور ومسئوليات كل من المجلسين ، فيقتصر عمل المجلس الشعبى المحلـى على وضع القواعد العامة والرقابة .

ثالثا : العلاقة بين القيادات المحلية والمجالس المحلية :

– فى ظل احكام القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ :

أ– المحافظ :

كان المحافظ هو المسئول الأول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة فى المحافظة ويمثل السلطة التنفيذية فى نطاق محافظته – ويعين بقرار من رئيس الجمهورية ، وتسرى عليه الأحكام الخاصة بنواب الوزراء فيما يتعلق بمرتباتهم ومعاشاتهم وأسبقيتهم ، وتسرى عليه فيماعدا ذلك الأحكام الخاصة بوكلاء الوزارات .

وفى نفس الوقت هو رئيس مجلس المحافظة المحلى .

وقد كانت هاتان الصفتان كممثل للسلطة التنفيذية ورئيس المجلس المحلى تتيح الفرصة للتعاون بين هذين الجهازين وتوثيق الصلة بينهما ليعملا سويا لتحقيق رغبات الشعب على المستوى المحلى .

كما تتيح هذه الصفة للمحافظ أن يراقب تنفيذ قرارات المجلس مراقبة دقيقة .

واذا طرأ ما يمنع رئيس المجلس من مباشرته لاختصاصاته ، فان مدير الأمن فى المحافظة ينوب عنه فيها .

ب- رئيس مجلس المدينة :

كان رئيس مجلس المدينة يختلف عن رئيس مجلس المحافظة فى أن له صفة واحدة فهو عضو من أعضاء مجلس المدينة يتولى رئاسته وهو الأداة المنفذة لقرارات المجلس مستعينا فى ذلك بممثلى الوزارات فى المجلس .

ولما كانت هذه الاختصاصات التى عهد بها القانون الى رئيس مجلس المدينة تتطلب كفاية خاصة واستعدادا لبذل الجهد والتفرغ للقيام بأعبائها ، ولما كانت المدن تتفاوت فى مدى الكفايات فيها ، فقد حرص ذلك القانون على أن يحقق المرونة اللازمة فى اختيار من يشغل منصب رئيس مجلس المدينة ، ولم يشترط فيه أن يكون عضوا بالمجلس (القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٦٤ بشأن بعض الأحكام الخاصة بتشكيلات المجالس المحلية) .

اما وكيل المجلس ، فان أعضاء المجلس هم الذين يتولون انتخابه . واشترط القانون أن يكون من فئة الأعضاء المنتخبين .

جـ - رئيس مجلس القرية :

وقد كان رئيس مجلس القرية يعين بقرار من وزير الادارة المحلية بالاتفاق مع الاتحاد الاشتراكى العربى بعد أخذ رأى المحافظ لمدة سنتين ، مع جواز تجديد تعيينه وله صفة واحدة أيضا هى أنه " عضو فى مجلس القرية ، يتولى رئاسته فى حدود قريته وهو الأداة المنفذة لقرارات المجلس بمعاونة الأعضاء بحكم وظائفهم فى المجلس" .

- رؤساء المجالس المحلية اعتبارا من العمل بأحكام القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ معدلا بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ :

أصبحت المجالس الشعبية المحلية للمحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى مشكلة كلها بالانتخاب المباشر ، كما أصبح تعيين رؤساء هذه المجالس ووكلائها بالانتخاب من بين أعضائها فى أول اجتماع لدور الانعقاد العادى ولمدة هذا الدور على أن يكون أحدهم على الأقل من العمال والفلاحين .

(وكيلان بالنسبة للمحافظة ووكيل واحد بالنسبة لباقى المستويات)

ويتولى رئيس المجلس المحلى للمحافظة ابلاغ قراراته وتوصياته واقتراحاته الى المحافظ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها .

- نص القانون على أن يلحق بالمجلس الشعبى المحلى العدد الكافى من العاملين اللازمين لحسن سير العمل بالمجلس . ويكون لرئيس المجلس الاشراف عليهم . وله بالنسبة لهم سلطة الوزير ، كما تدرج بموازنة المحافظة سنويا الاعتمادات اللازمة لمواجهة نفقات المجلس الشعبى المحلى وتوضع هذه الاعتمادات تحت تصرف رئيس المجلس الشعبى باعتباره الآمر بالصرف .

- ويمثل المجلس الشعبى المحلى رئيسه أمام القضاء وفى مواجهة الغير ويمثل المحافظة محافظها ، كما يمثل كل وحدة من وحدات الحكم المحلى الأخرى رئيسها وذلك أمام القضاء وفى مواجهة الغير .

النظام السياسى فى الدولة وتأثيره فى مسئوليات واختيار القيادات المحلية

أولا : النظام السياسى وأثره فى دور القيادات المحلية :

نعنى بالقيادة المحلية على مستوى وحدات الحكم المحلى (المحافظة / المركز /المدينة / الحى / القرية) الأشخاص الذين يشغلون وظيفة لها قدر من سلطة التقرير للسياسة المحلية أو المشاركة فيها ، وكذلك سلطة التنفيذ . ويكون تعيينها أو الاستغناء عنها على قدر كبير من المرونة ومن سلطة أعلى ، كما يكون لها دورها المتميز فى التنسيق بين الأجهزة المنتخبة والتنفيذية وعلى اتصال وثيق بين الاثنين .

ولهذه الوظائف أهمية بالغة فى نظام الحكم المحلى ويطلق عليها تسميات مختلفة باختلاف طبيعتها ونوع السلطات والاختصاصات التى تمارسها وباختلاف الدول (المحافظ / العمدة / المدير / البرجماستر/

الرئيس / الرئيس التفيذى) وشاغلها دائما على اتصال وثيق بين الأجهزة الشعبية المنتخبة والأجهزة الادارية التنفيذية . وقد يكون مسئولا مسئولية مباشرة عن العمل التنفيذى سواء أمام المجلس المحلى المنتخب أو السلطات المركزية أو الاثنين معا - أو مسئول عن النواحى التنفيذية مع أعضاء أخرين أو قد تكون رئاسته شرفية تقتصر على الاجتماعات أو تمثيل الوحدة المحلية فى المناسبات الرسمية . وفى بعض الأنظمة المحلية قد يكون من الصعوبة تحديد من هو المسئول عن العمل التنفيذى وهل هو رئيس المجلس المنتخب أو المدير التنفيذى المعين أو المجلس المنتخب ككل .

ويتأثر أسلوب اختيار القيادة المحلية (التعيين أو الاختيار) كما يتأثر دورها فى النظام المحلى بالفلسفة التى يعتنقها النظام السياسى وبالعديد من الاعتبارات التاريخية والاجتماعية ودرجة النمو الحضارى والأخذ بالأساليب الديمقراطية فى الدولة ومن ثم فليس ثمة معيار محدد يمكن الأخذ به على اطلاقه وتطبيقه فى جميع الدول .

واذا ماأخذنا على سبيل المثال بعض الدول ، كالمملكة المتحدة ، فاننا نجد أن اختيار العمدة يتم من بين أعضاء المجلس المنتخب للوحدة المحلية كما أنه يرأس اجتماعات ذلك المجلس . أما فى الولايات المتحدة فان القيادات فى حكومات الولايات والمدن الكبرى تنتخب انتخابا مباشرا من المواطنين وتكون مسئولة أمامها عن تنفيذ سياسة الحكومة المحلية . وفى فرنسا تختارالقيادة بواسطة المجلس المحلى المنتخب ويعتبر ممثلا للسلطة المركزية فى بعض الاختصاصات وممثلا للسلطة المحلية فى البعض الآخر ويمكن عزله بقرار جمهورى . أما فى هولندا فان القائد المحلى يعين مباشرة من قبل الملكة كما أن عزله من منصبه يتم بنفس الطريقة .

وفى النظم الاشتراكية حيث يوجد الحزب الواحد وتتبع المستويات الادارية الأدنى للمستويات الأعلى فى تدرج هرمى وحيث يسود التخطيط المركزى ، فاننا نجد أن الحزب هو المسيطر كلية على سياسة الحكومة المحلية المنفذة للخطة القومية المركزية وتختار القيادة المحلية بواسطة الحزب .

ثانيا : الأحزاب السياسية وتأثيرها فى اختيار القيادات المحلية :

يختلف دور الأحزاب السياسية فى التأثير فى اختيار القيادة المحلية باختلاف النظام السياسى فى الدولة والوضع الحزبى فيها وتنظيمه وقوته ، فالأحزاب ولو أنها لاتعد من مكونات البناء التنظيمى للحكومة المحلية ، الا أن لها تأثيرها الهام فى سياسة الحكومة المحلية خاصة فى المدن الكبرى ، ولعل من أهم المهام التى يجب أن تقوم بها الأحزاب مايأتى :

- مساندة المجلس المحلى المنتخب فى إثارة الوعى المحلى تجاه الشئون المحلية .
- تحويل الرغبات المحلية الى برامج عمل مدروسة ومنسقة نظرا لطبيعة تنظيمها ووجودها على المستوى المحلى .
- مساعدة الناخبين على انتخاب ممثليهم الذين يعبرون عن احتياجاتهم ولهم القدرة والرغبة فى خدمة مجتمعاتهم المحلية .
- توحيد الرأى داخل المجلس المحلى نظرا لارتباط أعضائه بروابط حزبية مشتركة ورأى واحد تجاه المشاكل المحلية ، وليسوا مجرد أفراد يقومون باقتراح أو نقد فقط ، فهم سواء أكانوا فى جانب التأييد للمجلس أو المعارضة فان لهم تأثيرا يفوق تأثير الأعضاء غير الحزبيين .

. وعموما فانه عندما يوجد تنظيم حزبى قوى ذو سياسة واضحة المعالم فانه يكون ذا تأثير كبير على بنيان الحكم المحلى من ناحية الانتخابات المحلية وعضوية المجالس المحلية وخاصة فى اختيار القيادة المحلية سواء أكانت معينة من الحكومة المركزية أو منتخبة من المجلس ، واذا كان الحزب يمثل الأغلبية الشعبية فان المصالح والرغبات المحلية يمكن أن تؤدى بمساندة قوية ، كما أن سياسات الخدمات المحلية لا تتأثر

بسياسات الأحزاب عندما ماتكون مبادؤها متقاربة ولاتمثل عقائد فكرية متضاربة (نظام سياسى رأسمالى – نظام سياسى اشتراكى) .

وتعتبر الأحزاب الانتخابات المحلية خطوة هامة باعتبارها مؤشرا للرأى العام فى الانتخابات القومية وخاصة فى المدن الكبرى – كما أن عضويتها فى المجالس المحلية فرصة لتدريب قياداتها على العمل الجماهيرى .

. وانتخاب أو تعيين " القيادة المحلية " على أساس حزبى يقوى من وضعها فى المجلس المحلى ذى الأغلبية الحزبية ، كما أنه يضمن المساعدة فى تنفيذ الأعمال والبرامج الموضوعة بعكس «القيادة المحلية» التى لاتستند على قاعدة حزبية . ولكن من العيوب التى توجه الى القيادة الحزبية الخوف من أن يكون التعيين أو الاختيار بعيدا عن الكفاءة الادارية خاصة اذا كانت القيادة المحلية مسئولة عن التنفيذ ، ومن ثم يسود التراخى وسوء تنفيذ الأعمال اعتمادا على التأييد الحزبى .

. واذا كان التنظيم الحزبى ضعيفا ، وليست له سياسة واضحة المعالم وصلته بالمواطنين المحليين ضعيفة ولايقوم بدوره الارشادى القيادى ، فان طريقة اختيار أو تعيين " القيادة المحلية " لاتتأثر كثيرا بالوضع الحزبى كما أن موقف " القيادة المحلية " تجاه المجلس المنتخب يكون قويا .

. ومن هنا فان الحكم المحلى يلعب دورا هاما فى هيكل الممارسة السياسية ، اذ يوجد رابطة قوية بين السلطات المحلية والتنظيمات الحزبية مما يساعد على تذليل الصعوبات التى تواجه المحليات .

ثالثا : التنظيمات السياسية فى مصر وصلتها بالإدارة المحلية :

أ– بالنسبة للمجالس المحلية :

جرى المشرع منذ صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على الربط بين تشكيلات المجالس المحلية وبين تنظيمات الاتحاد القومى أولا وبين تنظيمات الاتحاد الاشتراكى بعد ذلك .

– ففى ظل الاتحاد القومى كانت عضوية اللجان التنفيذية للاتحاد القومى بالمحافظات هى سبيل العضوية لمجالس تلك المحافظات كما كانت عضوية مجالس المدن والقرى مقصورة على أعضاء اللجان التنفيذية للاتحاد القومى بها . ولم يحدد المشرع كيفية اختيار أعضاء المجالس المحلية من بين أعضاء اللجان التنفيذية للاتحاد القومى وفوض الاتحاد القومى فى هذا الشأن .

– وفى ظل الاتحاد الاشتراكى اشترط فى الأعضاء المنتخبين بالمجالس المحلية أن يكونوا من أعضاء لجان الوحدات الأساسية أو غيرها من لجان المستويات الأخرى بالاتحاد الاشتراكى العربى فى المحافظة التى يدخل فى نطاقها المجلس ، كذلك وضع الاتحاد الاشتراكى قواعد الأولويات لاختيار الاعضاء المنتخبين لكى يهتدى بها عند الاختيار .

وقد جرى التطبيق العملى سواء فى ظل الاتحاد القومى أو الاتحاد الاشتراكى على أن اختيارالأعضاء المنتخبين انما يتم عن طريق التعيين وفقا لضوابط معينة وان كان تعيينا من أعضاء منتخبين .

وكان هذا الوضع منتقدا حيث يجعل العضو المنتخب أقرب الى العضو المعين .

– ابتداء من صدور القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ أطلقت عضوية المجالس المحلية بحيث لم يعد من الضرورى أن يكون عضو المجلس المحلى عضوا بالاتحاد الاشتراكى العربى .

– فى ظل الوضع الحالى وبعد اطلاق حرية تكوين الأحزاب فان عضو المجلس الشعبى يمكن أن يكون مستقلا أو منتميا الى أى حزب سياسى ولم تعد ثمة قيود فى هذا الشأن الا فيما نص عليه من وجوب أن يكون نصف أعضاء المجلس من العمال والفلاحين وأن يكون من بين أعضاء المجلس عنصر نسائى .

ب– بالنسبة لدور المحافظين فى الادارة المحلية :

– كان المحافظ والمديرون يعينون من بين رجال وزارة الداخلية قبل صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وكانوا يمارسون سلطاتهم واختصاصاتهم بصفتهم ممثلين للسلطة المركزية وتغلب عليهم الصفة الادارية . ولكن كان للمديرين دون المحافظين صفة لامركزية تقترب الى حد ما من صورة الحكم المحلى لأن المديريات فى ذلك الوقت لم تكن تعتبر وحدات ادارية محلية بالمعنى المتعارف عليه لأنه لم يكن يعترف لها بالشخصية المعنوية ولم يكن لها سوى اختصاصات استشارية لاتتعدى

ابداء الرأى فى بعض الأمور بالرغم من أنها كانت مشكلة اساسا بالانتخاب .

– بصدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ألغى اصطلاح المديريات واستبدل به مسمى المحافظات وأصبح للمحافظ صفتان احداهما مركزية أى ممثلا للسلطة المركزية والأخرى لامركزية بصفته ممثلا للسلطة المحلية بحكم رئاسته للمجلس المحلى بعنصريه المنتخبين والمعينين بحكم وظائفهم .

– ثم صدر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ متضمنا تعديلات جذرية أساسية فى نظام الادارة المحلية حيث أنشأ مجلسين فى كل محافظة ، احدهما شعبى منتخب ، والآخر تنفيذى . وأصبح المحافظ يرأس المجلس التنفيذى فقط وبرزت صفته السياسية كما ترتب على ذلك أن سارت العلاقة بين المجلسين الشعبى والتنفيذى شبيهة الى حد يقارب التطابق بالعلاقة بين البرلمان والحكومة ودخلت التنظيمات المحلية مصطلحات السؤال / الاستجواب / طرح الثقة . وكان من نتيجة ذلك ظهور الصراعات بين رئيسى المجلسين من جراء حق توجيه الاستجوابات للرئيس التنفيذى وصعوبة ايجاد خط فاصل بين اقتراح السياسة وتوجيهها .

– ثم صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بنظام الحكم المحلى الذى أصبح بمقتضاه لكل وحدة من وحدات الحكم المحلى مجلس محلى منتخب انتخابا مباشرا وأن تتبع المستويات الأدنى لوحدات الحكم المحلى المستويات الأعلى ، وبقيت مشكلة الصراع بين رئيسى المجلسين بدون حل .

– وبصدور القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ترسخت الصفة السياسية للمحافظ باعتباره ممثلا للسلطة المركزية حيث أصبح ممثلا لرئيس الجمهورية فى المحافظة ويتولى الاشراف على السياسة العامة للدولة فى نطاقها وكفالة الأمن السياسى والغذائى والأخلاق والقيم العامة علاوة على توليه جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح بالاضافة لسلطاته المالية التى كانت مقررة لوزير المالية .

– وبصدور القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ بتعديل بعض أحكام القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ظهر دور التنظيمات الحزبية فى الحكم المحلى وتأثيرها فى اختيار المحافظ ووضعه الحزبى .

• وفى ظل القوانين السابق ذكرها ومع تطورها يلاحظ أن للمحافظ صفتين :

الأولى : أنه يمثل السلطة المركزية للدولة فى نطاق المحافظة – حيث يصدر بتعيينه وعزله قرار من رئيس الجمهورية وتسرى عليه قوانين العاملين المدنيين بالدولة من ناحية المرتبات والمعاشات – ويترتب على هذه الصفة المركزية أنه الممثل الأول للحكومة المركزية وخاضع لسلطتها خضوعا تاما وكذلك الممثل الأول لكل الوزارات المركزية ، والمسئول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة وكذلك للقوانين واللوائح والقرارات الوزارية فى نطاق المحافظة ، كما يجب عليه ابلاغ الوزراء المتخصصين بكل الملاحظات الخاصة بشئون المرفق ، واستنادا الى هذه الصفة أيضا يتولى الاشراف على نشاط جميع الوحدات المحلية فى المستوى الأدنى فى دائرة المحافظة ، ويتولى التفتيش على اعمالها .

الثانية : أنه يمثل الوحدة المحلية ذات الشخصية المعنوية ... وهو بهذه الصفة اللامركزية يعتبر الأداة المنفذة لقرارات المجلس المحلى مستعينا فى هذا التنفيذ بممثلى الوزارات – على أنه لايجوز له تنفيذ القرارات التى تتطلب اعتمادا من سلطة أعلى الا بعد صدور هذا الاعتماد ، وهذه الصفة اللامركزية تأتى فى المرتبة الثانية .

وعلى كل فان المحافظ وان كان لايتولى رئاسة المجلس المنتخب فان سلطته العملية تفوق بكثير سلطات رئيس المجلس المنتخب ، مع أنه يخضع تماما لسلطة الحكومة المركزية ، فضلا عن أنه لايتمتع بحقوق العاملين المدنيين فى الدولة من ناحية قابليته للفصل بغير الطريق التأديبى .

رابعا : سلطة تعيين القيادات المحلية وفقا للتشريعات القائمة :

١- المحافظ :

نصت المادة ٢٥ من قانون الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن « يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه واعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية . ولايجوز للمحافظ أن يكون عضوا بمجلس الشعب أو بالمجالس المحلية . ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش ويقسم المحافظ اليمين القانونية أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة أعمال وظيفته » .

ويعتبر المحافظون الجدد مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة الجمهورية ولايترتب على ذلك سقوط حقهم فى المعاش أو المكافأة ويستمرون فى مباشرة أعمالهم ووظائفهم الى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد " المحافظين الجدد " .

ويلاحظ فى هذا الشأن مايلى :

- أن وسيلة تعيين المحافظ تكون بقرار جمهورى . وهو ما كان يجرى العمل به فى القوانين السابقة على القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

- لاتوجد قيود خاصة على رئيس الجمهورية فى اختياره للمحافظين سواء من حيث السن أو المؤهل أو الخبرة كما لا يشترط توافر صلة خاصة تربط بين المحافظ ومحافظته وهذا عكس ماكان سائدا قبل صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ اذ كان يختار من بين رجال وزارة الداخلية وكان ذلك هو القيد الوحيد .

- تغير الوضع المالى للمحافظين فبعد أن كانوا يعاملون من الناحية المالية معاملة وكلاء الوزارات أصبحوا يعاملون معاملة الوزراء .

٢- سكرتير وعموم المحافظات والسكرتيرون المساعدون ورؤساء المراكز والمدن والأحياء :

قضت المادة ١٣٩ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ بأن يصدر بتعيينهم ونقلهم وندبهم من مناصبهم بين وحدات الحكم المحلى ونقلهم الى أجهزة الحكم المحلى المختلفة - قرار من رئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع المحافظين المختصين . وكانت الجهة المختصة بذلك فى ظل القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وزير الحكم المحلى كما أنيط هذا الأمر بالوزير المختص بالحكم المحلى فى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ .

٣- رؤساء مجالس القرى :

ويصدر - بتعيينهم ونقلهم وندبهم بين وحدات الحكم المحلى الداخلة فى نطاق المحافظة - قرار من المحافظ .

اختصاصات القيادات المحلية وآثارها على اختيار القيادات :

ومن العرض السابق يلاحظ مايلى :

اختصاصات المحافظ :

أ- الاختصاصات المسندة له بحكم القانون :

- ان المحافظ يمثل الادارة المركزية ويعتبر الممثل الأول لها وللوزارات حيث انه يتولى الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة ، كما يتولى فى حدود محافظته السلطة الكاملة على مرافق الخدمات والانتاج ، وهو مسئول أمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرته لاختصاصاته المنصوص عليها فى قانون نظام الحكم المحلى - كما يعرض عليه تقريرا دوريا عن نتائج الأعمال من مختلف الأنشطة التى تزاولها المحافظة .

- أما بالنسبة لصفته اللامركزية ومسئوليته أمام المجلس المحلى ورئيسه المنتخب فتأتى فى المرتبة الثانية - فعلى الرغم من أن المجلس الشعبى للمحافظة يتولى فى حدود السياسة العامة للدولة الرقابة والاشراف على مختلف المرافق والأعمال التى تدخل فى اختصاص المحافظة والاشراف على تنفيذ خطط التنمية المحلية ومتابعتها فى اطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة بمراعاة القوانين واللوائح .

كما أنه وإن كان لكل عضو من أعضاء المجلس المحلى أن يوجه

للمحافظ طلب احاطة أو استجواب فى أى أمر من الأمور المحلية – الا أن نتيجة المساءلة تترك حسبما قرر القانون فى تعديله الأخير لرئيس الجمهورية بالنسبة الى المحافظ وسلطات التأديب بالنسبة الى غيره من الرؤساء الاداريين المحليين .

ب- اختصاصات مستمدة من علاقاته بمختلف الجهات :

• اختصاصات مستمدة من علاقته بالمجلس المحلى ·

المحافظ لايتولى رئاسة المجلس المحلى المنتخب ، كما أن المجلس المحلى ورئيسه المنتخب لايشرف على تصرفاته فى الواقع الفعلى لأن هذا الاشراف يتطلب أن يحيط رئيس المجلس المحافظة علما بالإجراءات التى تتخذ وبتقارير دورية عن الخطوات التى قام بها والحصول على موافقته بذلك .

• اختصاصات مستمدة من علاقته بالأجهزة المركزية ودوره فى تنفيذ الخطة القومية :

المحافظ مرتبط بتنفيذ خطة قومية للخدمات والمرافق العامة واجبة التنفيذ ومسئول عنها أمام السلطات المركزية أولا، ويلاحظ من الناحية الموضوعية أن صلته بها أقوى من صلته بالمجلس المحلى المنتخب ويتضح ذلك أيضا فى اختصاصات الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الاقليمى وتبعيتها لوزير التخطيط .

• اختصاصات مستمدة من سلطته على الجهاز الادارى الوظيفى ونظرة المواطنين له :

للمحافظ سلطة قوية فى اتخاذ القرارات التنفيذية للأعمال داخل المحافظة فى حدود الموازنة المعتمدة ، كما أنه يمارس اختصاصات الوزير بالنسبة لجميع العاملين داخل نطاق المحافظة (فيما عدا الجهات القضائية والجهات المعاونة لها) . اما بالنسبة للمواطنين العاديين فينظر اليه على أنه هو الحكومة ، اذ يحكم المواطن العادى على حكومته المحلية من خلال حكمه على المحافظ .

ولعل أهم الانتقادات التى توجه الى وظيفة المحافظ التى يمارسها هى تركيز السلطة فى يده وعلى الأخص النواحى التنفيذية التفصيلية ومتابعتها بنفسه مما يفقد المجلس الشعبى المنتخب فاعليته المطلوبة كحكم محلى بصورته الديمقراطية مما يجعل الحكم المحلى يقترب من صورة اللامركزية الادارية وليست اللامركزية السياسية ، خاصة وأنه يصعب الفصل من الناحية العملية بين وضع السياسة المحلية والاشراف والرقابة عليها وبين تنفيذها .

اختصاصات " نائب المحافظ " :

تعتبر هذه الوظيفة امتدادا لوظيفة وكيل المديرية أو المحافظة والذى كان يعين شاغلها بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية وذلك طبقا لمرسوم ٨ فبراير ١٩٢٥ ببيان الموظفين الذين يعينون بمرسوم ، ولكن القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ بنظام الادارة المحلية أغفل ذكر هذه الوظيفة ونص فى المادة ١٠ فقرة « أ » على أن يحل مدير الأمن العام فى المحافظة محل المحافظ عند غيابه ، ويكون تعيين مديرى الأمن بالمحافظات بقرار من رئيس الجمهورية ، ولعل المشروع كان متأثرا بتطور نشأة المجالس المحلية (مجالس المديريات) . وكان القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ أول قانون ورد فيه ذكر هذه الوظيفة اذ نصت المادة ٣١ منه بأنه يجوز تعيين مساعد للمحافظ بقرار من رئيس الجمهورية ، ويحدد هذا القرار معاملته المالية . كما وردت هذه الوظيفة ايضا بالمادة ٣٠ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ حيث نصت على أنه يجوز تعيين مساعد أو أكثر للمحافظ بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح المحافظ المختص ويحدد هذا القرار معاملته المالية .

وأخيرا صدر قانون فى أكتوبر ١٩٨١ مستبدلا بنص المادة ٣٠ المشار اليها سابقا نصا أخر يجيز أن يكون للمحافظة نائب أو أكثر للمحافظ يصدر بتعيينه واعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية ، ولايجوز لنائب المحافظ أن يكون عضوا بمجلس الشعب أو بالمجالس الشعبية المحلية ، ويعامل نائب المحافظ معاملة نائب الوزير من حيث المرتب والمعاش ، ويقسم نائب المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل

مباشرته أعمال وظيفته اليمين القانونية ، ويباشر أعماله تحت اشراف المحافظ وتوجيهه - وللمحافظ أن يفوض نائبه فى بعض اختصاصاته .

ونظرا لكثرة الأعمال التنفيذية الملقاة على عاتق المحافظ وتشعبها وكثرة اجتماعاته باللجان ومقابلاته ، فاننا نرى أن هذه الوظيفة من الزم ما يكون على أن تحدد لها اختصاصات واضحة لاتتعارض مع اختصاصات السكرتير العام ورؤساء المدن أو الاحياء ، خاصة اذا أنشىء أكثر من وظيفة نائب محافظ فى المحافظة الواحدة .

ويختص نائب المحافظ بمايلى .

- الاشتراك فى رسم السياسة العامة للمحافظة ، وذلك فى اطار الخطة العامة للدولة ، والاشتراك فى تنفيذها بعد اعتمادها .

- عقد لقاءات دورية مع رؤساء المدن أو الاحياء ، بهدف تنسيق الخطط التنفيذية والتعرف على مشاكل العمل ، والاتفاق على الحلول المناسبة لها .

- تلقى تقارير المتابعة الميدانية بالنسبة لأعمال المرافق العامة بالمدن أو الاحياء ودراستها وابداء الملاحظات عليها وعرض نتائج المتابعة على المحافظ ومراقبة تنفيذ مايتقرر بشأنها .

- الانتقال الى مواقع العمل بهدف التحقق من سلامة التنفيذ ودقتــه ، والتعرف على مشاكل الجماهير وايجاد الحلول المناسبة لها وتقديم التقارير بالنتائج الى المحافظ .

- متابعة تنفيذ ملاحظات وقرارات المحافظ أثناء جولاته فى المدن والأحياء .

- دراسة الموضوعات التى تحتاج الى سلطات تجاوز سلطات رؤساء المدن أو الأحياء والبت فيها فى حدود السلطات المخولة له أو المفوضة من المحافظ وعرض مايستدعى العرض منها على المحافظ .

- مراجعة واعتماد مشروعات موازنات المدن أو الأحياء قبل عرضها على المجلس المحلى ، والاشراف على تنفيذها بعد اعتمادها .

- الاشراف على تحصيل ايرادات صناديق الحسابات الخاصة ومراقبة الصرف منها فى حدود القواعد المنصوص عليها بلوائح هذه الصناديق ، وعرض أى مخالفات على المحافظ .

- الاشتراك فى المؤتمرات والاجتماعات واللجان المتعلقة بأنشطة المدن أو الأحياء .

- الاشتراك فى مناقشات المجلس الشعبى المتعلقة بالمدن أو الاحياء وتقديم البيانات والإحصاءات اللازمة .

اختصاصات سكرتير عام المحافظة :

أنشئت هذه الوظيفة منذ نشأة نظام الادارة المحلية سنة ١٩٦٠ طبقا للقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

أما الأحكام الخاصة بهذه الوظيفة ، فقد تضمنتها القوانين والقرارات الآتية :

- قرار رئيس الجمهورية رقم (٣٧) لسنة ١٩٦٨ .
- القانون رقم (٥٢) لسنة ١٩٧٥ - مادة (٣١) فقرة (٢) .
- القانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ ، مادة (٣٠) ، والمعدل بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١ .

والواقع ان السلطة الفعلية لشاغل هذه الوظيفة ، تمتد الى سائر أنشطة المحافظة ولاتقتصر على « الديوان العام » فقط وذلك بحكم أنه يتولى أمانة المجلس التنفيذى ، ويشرف على تنفيذ قراراته وتوصياته كما يعتبر المنسق لكافة أنشطة المحافظة .

وللمحافظ ان يفوضه فى سلطاته واختصاصاته ، وفى الوقت نفسه لايجوز ان يكون عضوا بمجلس الشعب أو بالمجالس المحلية .

ويختص السكرتير العام بمايلى :

- رسم السياسة العامة لأجهزة ديوان المحافظة العام والاشراف على تنفيذها ويتبع المحافظ مباشرة .

- ويتولى بحكم منصبه أمانة المجلس التنفيذى والاشراف على تنفيذ قراراته وتوصياته ومتابعتها .

- الاشراف على أجهزة الديوان العام وتوجيهها والتنسيق فيما

بينها ، ومراقبة أنشطتها واعتماد أعمالها والعمل على رفع كفاءتها .

- يتولى وفقا لقرارات المجلس التنفيذى وتوجيهات المحافظ التعاون والتنسيق بين مديريات الخدمات التابعة للمحافظة والقيام بالواجبات الأساسية التالية :

× الاشراف وجمع وتصنيف البيانات والمعلومات وتحضير الدراسات التى ينبنى عليها وضع الخطط والبرامج التنفيذية لكافة أوجه النشاط بالمحافظة بالاشتراك مع المختصين .

× تنسيق الاجراءات التى تتخذها الأجهزة المعنية بالمحافظة فى مجالات المتابعة والتقييم واجراءات تطوير نظام العمل ورفع كفاية الأداء بالمحافظة والأجهزة التابعة لها .

× تنسيق العمل بين ديوان المحافظة العام ومديريات الخدمات والمصالح الحكومية والفروع والهيئات والمؤسسات العامة المختلفة بالمحافظة .

× مراجعة مشروعات القرارات الصادرة بالتعيين والترقية والنقل وانهاء الخدمة قبل عرضها على المحافظ .

× مراجعة جميع الموضوعات المطلوب عرضها على لجنة شئون العاملين قبل عرضها على اللجنة .

× متابعة مناقضات الجهاز المركزى للمحاسبات والاشراف على قيام المختصين بالرد عليها .

× الاعداد لمؤتمرات المحافظة وابلاغ قراراتها ومتابعة تنفيذها .

× الاشراف على اعداد موازنة المحافظة قبل العرض على المجلس الشعبى .

- مباشرة السلطات المالية والادارية المقررة فى القوانين واللوائح وذلك بالنسبة للأجهزة المالية والادارية بالديوان العام .

- مباشرة السلطات التى يفوض فيها من المحافظ وفى الحدود التى يرسمها التفويض .

اختصاصات " السكرتير العام المساعد " :

أنشئت هذه الوظيفة منذ تطبيق قانون نظام الادارة المحلية ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وكان يعتبر شاغلها مديرا لمكتب المحافظ ، وقد أشير اليها فى المادة ٣١ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ حيث قضت بأن يكون لكل محافظة - سكرتير عام مساعد يعاون السكرتير العام ويحل محله عند غيابه ، ولايجوز أن يكون عضوا بمجلس الشعب أو المجالس المحلية .

وقد أوردت المادة ٣٠ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بنظام الحكم المحلى ذات الحكم وأضافت أن للمحافظ أن يفوضه فى بعض سلطاته واختصاصاته .

وواضح من طبيعة هذه الوظيفة ان شاغلها يعمل فى إطار التخطيط الذى يضعه السكرتير العام ويحل محله عند غيابه ، كما أنه يمارس بعض الاختصاصات والسلطات بالتفويض من المحافظ .

والاتجاه الحالى فى معظم المحافظات أن يسند اليه اختصاصات محدودة فى تنظيم أجهزة ديوان عام المحافظة وهى الاشراف على الأعمال الفنية فى موازنة الديوان العام مثل التعاون والتنمية والمشروعات الخاصة بالديوان العام وذلك نظرا لانها من الوظائف القيادية فى الحكم المحلى ، ويناظر فى التعيين وظائف رؤساء المدن .

اختصاصات رئيس المركز :

استحدث القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ مستوى المركز باعتبار وجود صلات وأنشطة فعلية قائمة بين المدينة ومايحيط بها من قرى ، وقضى أن يكون رئيس المركز رئيسا للمدينة عاصمة المركز أو من يختاره الوزير المختص بالحكم المحلى ، ويقسم رئيس المركز قبل مباشرته لأعماله اليمين القانونية أمام المجلس المحلى للمركز ، كما يرأس المركز اللجنة التنفيذية (مادة ٤٤ و ٤٥) .

وطبقا لأحكام القانون ٣٤ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ فان لرئيس المركز سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المركز ، ويجوز للمحافظ

بقرار منه تعيين نائب لرئيس المركز . ولرئيس المركز تفويضه فى بعض اختصاصاته ، ويحل نائب رئيس المركز محل رئيس المركز فى حالة غيابه ، وفى حالة غيابهما يحل مأمور المركز محل رئيس المركز ، ويباشر من يحل محل رئيس المركز جميع اختصاصاته .

ويلاحظ أن هذه الوظيفة على الرغم من أهميتها فى التنسيق بين أنشطة الوحدات المحلية للقرى ، خاصة فى تخطيط وتنفيذ المشروعات الا أنها لم تأخذ الاهتمام المطلوب لها حيث انها مسندة لرئيس المدينة عاصمة المركز الذى يركز اهتماماته غالبا على أنشطة المدينة . كما أن التداخل واضح فى سلطته على الوحدات المحلية للقرى من ناحية اعتماده لقراراتها وخاصة النواحى المالية والادارية نظرا لأن الوحدة الحسابية لجميع مجالس القرى فى نطاق المركز موجودة بالمدينة عاصمة المركز ، هذا على الرغم من أنه ليس له موارد ذاتية مستقلة حيث انه يعتمد على مايخصص له من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

ويختص رئيس المركز بمايلى :

– التنسيق بين مشروعات المدن والقرى طبقا لتوجيهات المجلس الشعبى المحلى للمركز .

– متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمركز .

– معاونة المجلس التنفيذى للمركز فى وضع الخطط للمشروعات اللازمة لشئون المركز وتنفيذ قرارات المجلس الشعبى المحلى للمركز .

– تزويد المدن والقرى بما يلزمها من أجهزة فنية وادارية لمباشرة اختصاصاتها .

– تقديم المعونة الفنية والمالية للمدن والقرى التى تقتصر مواردها الذاتية عن الوفاء باحتياجاتها ، وفى حدود مايقرره المجلس الشعبى المحلى للمركز .

– دراسة واقتراح القيام بالمشروعات المشتركة التى تخدم أكثر من وحدة محلية بدائرة المركز .

– اعداد مشروع موازنة المركز واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارت على الوحدات المحلية المختلفة .

اختصاصات " رئيس المدينة " :

وفقا للقانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ كانت وظيفة رئيس المدينة ، ذات طابع لامركزى (بعكس وظيفة المحافظ الذى كان يجمع بين الصفتين المركزية واللامركزية) اذا كان عضوا من أعضاء مجلس المدينة ويتولى رئاسته وهو الأداة المنفذة لقرارات المجلس مستعينا فى ذلك بممثلى الوزارات ، ويمثل مجلس المدينة أمام المحاكم وغيرها من الهيئات ، وكان هذا القانون يحقق المرونة اللازمة فى اختيار من يشغل وظيفة رئيس المدينة ولم يشترط فيه الا أن يكون عضوا بالمجلس سواء أكان عضوا منتخبا أو عضوا مختارا أو عضوا بحكم منصبه ، ويصدر بتعيينه قرار من رئيس الجمهورية كما كان للمجلس وكيل من أعضائه المنتخبين يقوم المجلس باختياره .

ولكن بعد العمل بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ وبعد انشاء مجلس محلى منتخب للمدينة يرأسه رئيس الوحدة المحلية للمدينة تغلبت عليه الصفة التنفيذية ، ولاسيما بعد أن خول المحافظون سلطة نقل رؤساء المدن بين وحدات الحكم المحلى داخل نطاق المحافظة .

وترتب على ذلك ظهور كثير من المشكلات الناجمة عن كثرة الاستغناء عنهم أو نقلهم بقرارمن رئيس مجلس الوزراء ، مما حدا بالمشرع الى تعديل نص المادة ١٣٩ بمقتضى القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ بحيث أصبحت سلطة تعيين رؤساء المدن ونقلهم وندبهم تتم بمقتضى قرار من رئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع المحافظين المختصين .

ويختص رئيس المدينة بما يلى :

– رئيس المدينة هو الرئيس المباشر لكافة أجهزة وأقسام المجلس وله فى ذلك سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية بالنسبة لأجهزة المدينة وموازنتها .

– يتولى رئاسة المجلس التنفيذى للمدينة وهو المسئول عن وضع الخطط والبرامج اللازمة لشئون المدينة وتنفيذ قرارات المجلس الشعبى

المحلى للمدينة .

– تنسيق العمل بين الأجهزة العاملة بالمدينة من أجهزة محلية أو فروع الهيئات والمؤسسات التى تعمل فى نطاق المدينة .

– متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفذية وتقييم مستوى أدائهـا وحسن انجازهـا للمشروعـات والخدمـات على مستوى المدينة .

– الاشراف على اعداد مشروع موازنة المدينة ، واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات – بعد اعتمادها – على مشروعات المدينة .

– مراقبة تحصيل موارد المدينة أيا كان نوعها .

– وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالاجهزة الادارية والتنفيذية بالمدينة .

اختصاصات رئيس الحى :

استحدث القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ مستوى الاحياء ، حيث منحها الشخصية المعنوية .

وقضى بأن يكون لكل حى رئيس ، تكون له سلطات رئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية ويقسم اليمين القانونية أمام المجلس المحلى قبل مباشرته أعماله ، ويرأس اللجنة التنفيذية .

وقد عدلت المادة ٦٣ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بمقتضى القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ الأحكام الخاصة برئيس الحى بأن منحته سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية . ويقسم رئيس الحى قبل مباشرته أعماله اليمين القانونية أمام المجلس الشعبى المحلى ، كما يرأس المجلس التنفيذى .

ويختص رئيس الحى بمايلى :

يتولى رئيس الحى بمعاونة المجلس التنفيذى للحى وضع الخطة الادارية والمالية اللازمة لشئون الحى ، كما يقوم بدراسة وبحث ماقد يحيله المجلس المحلى من الموضوعات .

كما يتولى :

– مراقبة تحصيل الموارد المالية .

– وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالاجهزة الادارية والتنفيذية بالحى .

– متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية بالحى .

– اقتراح الاعتمادات التى تخصص للاستثمارات على مستوى الحى .

اختصاصات رئيس القرية :

وكما أسلفنا القول فان رئيس القرية هو رئيس الوحدة المحلية للقرية ووفقا لأحكام القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، يكون لكل قرية رئيس تكون له سلطات رئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية بالنسبة لأجهزة وموازنة القرية ويقسم الرئيس قبل مباشرته أعماله اليمين القانونية أمام المجلس المحلى للقرية ، ويرأس اللجنة التنفيذية .

وقد ورد بالمادة ٧٢ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ نفس الاحكام .

ويختص رئيس القرية بمايلى :

– رئيس القرية هو الرئيس المباشر لجميع أجهزة وأقسام مجلس القرية وله فى ذلك سلطات رئيس المصلحة فى الشئون المالية والادارية بالنسبة لأجهزة وموازنة القرية .

– يتولى رئاسة المجلس التنفيذى للقرية ، وهو المسئول عن وضع الخطط والبرامج اللازمة لشئون قرى المجلس ، وتنفيذ قرارات المجلس الشعبى المحلى للقرية .

– تنسيق العمل بين الأجهزة العاملة فى قرى المجلس والتى يختص بها المجلس القروى وكذلك بينها وبين فروع الهيئات والمؤسسات التى تعمل فى نطاق المجلس .

– متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمجلس القروى وتقييم مستوى أدائها بالاشتراك مع أجهزة المركز والمحافظة .

المشكلات المثارة بشأن نظم الاختيار والادارة المحلية :

يتضح مما تقدم ان هناك بعض المشكلات القائمة والمؤثرة على نظام الادارة المحلية نستعرضها فيمايلى :

١- بالنسبة لأسلوب اختيار القيادات المحلية :

سبق أن أوضحنا أن كافة رؤساء الوحدات المحلية على اختلاف مستوياتها يختارون بالتعيين وليس بالانتخاب ولكلا الأسلوبين مزاياه وعيوبه . ويمكن ايجازها فيما يلى :

فمن مزايا أسلوب التعيين :

- أنه يحقق الفصل بين وضع السياسة العامة وتنفيذها .

- أنه يضع مسئولية الادارة فى يد شخص يفترض اختياره على اساس التخصص والمقدرة والخبرة والتدريب والممارسة الى جانب الصفات الشخصية مثل النزاهة والاخلاص والمرونة .

- أن أسلوب التعيين لايخضع القائد المحلى للضغوط السياسية كما هو الحال فى كونه منتخبا .

- التعيين يعنى ارتباط القائد المحلى بالحكومة المركزية وبالتالى يكون أكثر استجابة فى نطاق اختصاصه لتنفيذ متطلباتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى تضعها ضمن اطار خطتها الشاملة للدولة مما يتيح لها اجراء التنسيق والتوازن بين مستويات التنمية فى المناطق المختلفة .

ومن عيوب هذا الأسلوب :

- أنه يودى الى تركيز السلطة الادارية فى يد رئيس الوحدة المحلية بما ينفى عن النظام المحلى صفة الديمقراطية .

- أن ندرة الكفاءات فى مجال ادارة المحافظات تجعل من الصعب الحصول على الأعداد المطلوبة منهم وخاصة لمستويات المدن والأحياء والمراكز .

- أن الفصل بين تقرير السياسة العامة وتنفيذها قد يكون واضحا من الناحية النظرية فقط لكن يصعب تحقيقه فى التطبيق العملى . فالمجلس المحلى غالبا مايحاول التدخل فى المسائل الادارية والمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية لابد أن يشارك فى تشكيل القرارات الهامة .

فاذا ماأضفنا الى ذلك ماسبقت الاشارة اليه من أن وجود رئيسين أحدهما للمجلس الشعبى المنتخب وآخر للوحدة المحلية يثير كثيرا من المشكلات والتناقض الذى قد يعود بالضرر على الوحدة المحلية ويعوق انجاز متطلبات تنميتها ، لذلك فان من الملائم - خصوصا فى ظل ماتتمتع به البلاد من ديمقراطية ونظام حزبى - أن يكون هناك رئيس واحد للوحدة المحلية يختار من بين أعضاء المجلس الشعبى المنتخب توكيدا للديمقراطية وتحفيزا لجماهير المحليات على المشاركة الفعلية والايجابية فى الانتخابات وتعويدهم على الأساليب الديمقراطية ، باعتبار أن الوحدات المحلية هى البنية الأساسية فى البناء الديمقراطى للدولة .

٢- عدم توافر معايير محددة لاختيار القيادات المحلية :

سبق أن أوضحنا أن القوانين المتعاقبة قد أطلقت سلطة رئيس الجمهورية فى اختيار المحافظين دون أى اشتراطات محددة سواء من حيث السن أو المؤهل أو الخبرة كما لايشترط توافر صلة خاصة بين المحافظ ومحافظته وكذلك الأمر بالنسبة للقيادات المحلية الأخرى فلا توجد معايير محددة ومنضبطة تقيد جهات اختيارها .

غير أن العديد من الاعتبارات توجب تحديد قدر أدنى من المواصفات التى يجب توافرها فى القيادات المحلية سواء كانت معينة كما هو الوضع الحالى ، أو كانت مختارة من بين أعضاء المجلس المحلى ، ويجىء على رأس هذه المواصفات الخبرة والإعداد السابق لمن يشغل منصبا قياديا فى مستويات الادارة المحلية ، وقد تجىء هذه الخبرة نتيجة للتدريب المسبق فى معاهد خاصة لمن يشغلون مناصب قيادية كما هو مطبق فى كثير من الدول . كذلك فانه من الأفضل أن تكون القيادة المحلية من بين أبناء الأقاليم حيث انهم الأقدر على تفهم مشاكله والتعرف على ظروفه .

٣- بالنسبة للعلاقة بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية :

فى ظل الوضع الحالى تتشابه العلاقة بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية بالعلاقة بين السلطة التنفيذية والبرلمان برغم الفارق الكبير بين الوضعين اذ ان المجالس الشعبية المحلية ولو أنها تشكل بالانتخابات الا أنها ليست برلمانات وتختلف عنها اختلافا جذريا من حيث وظيفة كل منهما . فالبرلمانات هى سلطات دستورية مستقلة تختص أساسا بالوظيفة التشريعية . أما المجالس المحلية فانها تمارس جانبا محدودا من الوظيفة التنفيذية وهى تلك التى تتعلق بالمرافق المحلية . فعملها ذو طبيعة تنفيذية بحتة كما أن اختصاصات المجالس المحلية تؤول الى السلطة التنفيذية ، اذا لم توجد تلك المجالس لسبب أو لآخر .

والى جانب ماسبق أن أشرنا اليه من نشوء صراعات بين المجلسين الشعبى والتنفيذى نتيجة لهذا الوضع فقد ظهرت أيضا مشكلة التمثيل أمام القضاء وامام الغير وهى المشكلة التى حاول المشرع حلها حلا مزدوجا فى المادتين ٣ و ٤ من كل من القانونين رقمى ٥٢ لسنة ٧٥، و٤٣ لسنة ١٩٧٩ حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة الأولى على أن يمثل المجلس الشعبى رئيسه أمام القضاء وفى مواجهة الغير ، كما تقتضى المادة الثانية بأن يمثل المحافظة محافظها كما يمثل كل وحدة من وحدات الحكم المحلى الأخرى رئيسها .

ولا شك أن هذا التمثيل المزدوج يثير كثيرا من المشاكل التى لامخرج منها الا بأن يكون رئيس المجلس المحلى هو رئيس الوحدة المحلية مع تحديد اختصاصات المجلس الشعبى المحلى المنتخب تحديدا واضحا ودوره فى الاشراف والرقابة والمتابعة على المرافق والأعمال .

٤- بالنسبة لاختصاصات القيادة المحلية :

على الرغم من انتقال معظم الاختصاصات المركزية الى السلطات المحلية الا أن مرفق الأمن مازال يرتبط ارتباطا كاملا بالسلطات المركزية ، ولا اختصاص للمحليات فى ذلك الا عن طريق التقدم بالتوصيات والمقترحات لمدير الأمن ، وقد أثار هذا الوضع كثيرا من المشكلات بين المحافظ ومدير الأمن حيث تنازعا الاختصاصات ، وازاء وضوح الاتجاه نحو اللامركزية فى القوانين المتعاقبة وترسيخا لهذا الاتجاه فقد يقتضى الأمر دراسة مدى ملاءمة التخفيف تدريجيا من حدة المركزية فى مجال الأمن عن طريق نقل بعض المرافق ذات الطابع المحلى الى المحليات فى المستوى المناسب ومن ذلك خدمات المرور والمرافق والمطافى وماشابهها . مع تحديد اختصاصات كل من المحافظ ومدير الأمن فى مجال الأمن المحلى تحديدا واضحا يؤدى الى تحديد المسئوليات فى هذا القطاع المهم .

وهو ما يحتاج الى دراسة مستقلة - سيتولى المجلس انجازها فيما يتصل بشتى الاختصاصات .

٥- المشكلات العامة التى تواجه القيادة المحلية :

- عدم توفر المدة الكافية لاستقرار المحافظين :

أدى تعدد عمليات النقل والتغيير فى المحافظين الى الانتقاص من شعورهم بالاستقرار ، فضلا عن أن ذلك لايتيح الوقت الكافى للمحافظ لاكتساب الدراية بظروف محافظته بدرجة لاتيسر له وضع الخطط السليمة للعمل .

- عدم وضوح السياسة العامة المستهدفة للعمل فى المحافظة مما يقيد حرية المحافظ فى حرية التصرف واتخاذ القرارات الفورية فيما يجابهه من مواقف ومشاكل فى العمل .

- على الرغم من أن قانون الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ قد نص على أن تتولى وحدات الحكم المحلى - فى نطاق السياسة العامة للدولة والخطة العامة - انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها ومباشرة جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها ، فان سيطرة الوزارات مازالت واضحة ،

كما أن ضغوط الأجهزة الرقابية يحد من الانطلاق فى التنفيذ لأن تعليماتها لاتتمشى مع الواقع الفعلى فى التطبيق ، خاصة وأنها تطرقت الى التفاصيل واتجهت الى وضع أنماط للرقابة والتقييم للأداء لاتتسم بالواقعية التى تتمشى مع واقع العمل الفعلى فى المحليات .

التوصيات

أبرزت مناقشات أعضاء المجلس لهذه الدراسة ، مجموعة من الآراء والاتجاهات من أهمها :

– أنه يجب اجراء تقييم لنظام الادارة المحلية (الحكم المحلى) كما هو مطبق حاليا فى مصر ، وذلك على ضوء ماأسفر عنه التطبيق العملى للتعديلات التشريعية المتعددة التى تناولت قانون الحكم المحلى ، وذلك بهدف تلافى السلبيات التى أسفر عنها التطبيق والتأكيد على الايجابيات للوصول الى تصور لمشروع قانون جديد يحقق الأهداف المرجوة من الأخذ بنظام اللامركزية على أن يتناول التقييم ما حققته التجربة بمختلف مرافق الدولة فى كل مرفق على حدة بما يساعد على اعادة النظر فى هذا النظام .

– أنه ينبغى وضع صيغة تمثل الواقع المصرى بالنسبة للإدارة المحلية نظرا لما لوحظ من تدخل الوحدات المحلية بعضها مع بعض سواء على مستوى بعض المحافظات أو المراكز أو القرى .

– ان الدراسة المعروضة خاصة بموضوع قيادات الحكم المحلى ، استكمالا لدراسات أخرى شاملة لجزئيات هذا النظام – سبق للمجلس فى أكثر من دورة تناولها كالتمويل وتشكيل المجالس واختصاصاتها وغير ذلك ، أما الموضوع المعروض الخاص بالقيادات فيحكمه عاملان : الأول كيفية اختيار هذه القيادات والثانى كيفية إعداد هذه القيادات قبل وبعد اسناد القيادة لها .

وعلى ضوء ذلك جميعه – يوصى بمايلى :

* تطوير أسلوب اختيار القيادات المحلية وذلك عن طريق اختيارهم من بين الأعضاء المنتخبين بالمجالس الشعبية المحلية بدلا من تعيينهم وأن يعود المحافظ لرئاسة المجلس الشعبى المنتخب كما كان الأمر فى ظل القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ . وبديهى أن الأخذ بهذه التوصية سوف يقضى على كثير من المشكلات المثارة بين المجالس الشعبية والقيادات المحلية حسبما سبق تفصيله ، كما سينهى المشكلة المثارة حول اختيار القيادات من بين أبناء الاقليم أو من غيرهم .

على أنه يمكن كمرحلة انتقالية :

– الأخذ باقتراح المجلس الشعبى المحلى فى اختيار المحافظ قبل أن يصدر قرار تعيينه .

* تحديد اختصاصات المجالس الشعبية المحلية فى مستوياتها المختلفة تحديدا واضحا ودور كل منها بالنسبة للمستويات الأدنى ، بما يبرز دورها التنفيذى وحدود رقابتها واشرافها على مجالات العمل المحلى المختلفة وينظم العلاقة بينها وبين القيادات المحلية بوضوح وحسم تلافيا للصراعات والمنازعات المثارة حاليا .

* وضع حد أدنى من المواصفات الموضوعية والشخصية فى القيادات المحلية وعلى رأسها الخبرة والإعداد السابق لمن يشغل منصبا قياديا فى مستويات الادارة المحلية المختلفة . ويمكن فى هذا الصدد إعداد دورات تدريبية متخصصة لجميع قيادات الادارة المحلية قبل تسلمهم مهام مناصبهم عن طريق متخصصين يحيطون بمستلزمات الادارة المحلية الحديثة .

* ضرورة اشتراك المحافظين فى وضع السياسات العامة المستهدفة للعمل فى المحافظات وتبصيرهم بصفة مستمرة بهذه السياسات حتى يكونوا على اقتناع عند تنفيذها .

* توفير المدة الزمنية الكافية لاستقرار القيادات المحلية فى مواقعها بما يمكنها من الإلمام الكافى بمشاكل الوحدات المحلية التى يتولون قياداتها وتنفيذ الخطط التى يتم وضعها لحل هذه المشكلات . وقد يرى أن تكون مدة البقاء أربع سنوات باعتبارها نفس مدة المجلس الشعبى المحلى .

* اعادة النظر فى الدور الرقابى للأجهزة المركزية والجهات الرقابية الأخرى على أعمال المحليات لافساح المجال أمامها لاتخاذ القرارات الملائمة لإنشاء وإدارة المرافق المحلية فى ضوء الظروف والاعتبارات المحلية على النحو الذى كان مقررا فى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠.

* اعادة النظر فى المستويات المتعددة للادارة واختصار العلاقة بين المجالس الشعبية بما ييسر العمل عن طريق اختصار سلسلة الوصاية المركزية واللامركزية المقررة فى التشريعات الحالية بما يؤدى فى النهاية الى التركيز ويتيح حق اختيار القيادات المحلية، والى أن يتم ذلك يتعين القيام بمايلى :

– تحديد اختصاصات المستويات المختلفة للقيادات المحلية تحديدا واضحا تلافيا للازدواج والتضارب بين وظيفتى نائب المحافظ والسكرتير العام للمحافظة.

– إعادة النظر فى اسناد وظيفة رئيس المركز الى رئيس المدينة عاصمة المركز لما أثبته التطبيق العملى من أنه يركز أغلب اهتماماته على أنشطة المدينة وحدها فضلا عن أوجه الخلاف البارزة فى الطبيعة والمقومات وغيرها بين أنشطة المدينة وبين باقى وحدات المركز من قرى وكفور ونجوع.

* الأخذ بنظام الموظفين المحليين بحيث تمنح أولوية مطلقة لأبناء الإقليم فى شغل وظائف الوحدة المحلية التى يقيمون بها، وألا تكون الترقيات مركزية حيث نتج عن ذلك تفريغ العناصر الممتازة منهم لصالح العواصم الكبرى، مما أدى الى تضخم هذه العواصم بالعاملين وحرمان الوحدات المحلية من خبراتهم. ولن يتحقق ذلك الا بافساح مجال الترقية أمامهم فى أماكنهم. الامر الذى يقتضى تدعيم موارد المحليات – على ضوء التوصيات التى سبق أن أقرها المجلس فى دورتيه الثانية والسادسة بشأن سياسة الحكم المحلى – بما يواجه أعباء الأخذ بهذا النظام واختيار القيادات من بين أبناء الاقليم.

تطوير إدارة العاصمة

النمو الحضرى ومشكلاته :

يتزايد النمو الحضرى، على مستوى العالم، سنة بعد أخرى، مما سيؤدى فى المدى القريب، وقبل سنة ٢٠٠٠ – الى زيادة عدد سكان الحضر على عدد سكان الريف. وسيصحب هذا التغير تذبذب فى الأهمية النسبية للمناطق الحضرية، ففى المدن الكبرى فى الدول المتقدمة، ستظل الأعداد ثابتة، وقد تتراجع. أما فى الدول النامية، فتتزايد أعداد سكان المدن الكبرى بسرعة ملحوظة، ومن ثم تختلف أوضاعها عن مثيلاتها فى الدول المتقدمة التى تتركز مشكلاتها فى : اعادة الحياة الى بعض الأنشطة التجارية أو الصناعية، واحياء التراث الحضارى والحفاظ على الطابع المميز للمدينة، والتجديدات الحضرية لبعض المناطق، وزيادة كفاءة استخدام المرافق الأساسية.

. أما المدن الكبرى فى الدول النامية، فانها تتطلع أساسا الى :

السيطرة على النمو السكانى المتزايد، وتنظيم التوسع الحضرى لمواجهة تدهور المرافق والخدمات، واستخدام القوى البشرية المتاحة استخداما اقتصاديا.

وقد تبينت معظم الدول، سواء المتقدمة أو النامية، أن التصدى لمشكلات النمو الحضرى فى المدن الكبرى، يستدعى أن تؤخذ المنطقة

الحضرية المحيطة بها فى الاعتبار ، ومن ثم ظهرت الحاجة الى ايجاد سلسلة اقليمية للتنسيق والاتفاق على استراتيجيات التخطيط للمرافق والخدمات .

وعموما فان المدن الكبرى يجب أن تعتمد الى حد كبير على مواردها الخاصة ، وأن تبذل قصارى جهدها لوضع استراتيجيات للتنمية ، تقوم أساسا على امكاناتها المحلية ، وبالتعاون والتنسيق بين وحدات الحكم المحلى الداخل فى النطاق الحضرى ، مع الأخذ بأساليب العمل المتطورة ، والادارة العلمية المناسبة لظروفها .

تطوير ادارة المدن لمواجهة النمو الحضرى :

- تضخمت المدن الكبرى وبعض العواصم العالمية خلال القرن التاسع عشر ، نتيجة للثورة الصناعية والنزوح من الريف ، ونمت بعض العواصم (باريس - لندن - برلين) نموا تدريجيا ، مغطية بذلك عدة وحدات محلية ، ومن ثم أصبحت الحاجة ماسة الى ايجاد حلول جذرية ادارية وتنظيمية لهذا النطاق الحضرى الممتد ، ووضع خطة تنمية متكاملة له .

• وللتغلب على هذه المشكلة لجأت بعض الدول الى اعادة التقسيم الادارى لوحداتها المحلية ، مثل إعادة تقسيم الكميونات فى يوغوسلافيا والسويد والدنمارك ، والبعض الآخر فضل انشاء هيئات ذات غرض خاص داخل المنطقة الحضرية الممتدة (الكهرباء - المياه - الصرف الصحى - المواصلات) ، كما أن بعض الدول أنشأت حكومة محلية حضرية ، داخل هذا النطاق الحضرى ، تختص بالأنشطة التى تخدم المنطقة الحضرية كلها (مجلس لندن الكبرى - مجلس برلين الكبرى) .

• وقد وضعت بعض الدول تشريعات وقوانين خاصة للمناطق الحضرية الكبيرة توضح سياستها العامة والتخطيط لها وهياكل تنظيماتها واختصاصاتها وسلطاتها ، سواء أكانت ملزمة أو استشارية ، مثال ذلك : اتحاد " هانوفر " بألمانيا الغربية الذى أنشىء سنة ١٩٦٢ ، فان له تنظيمه الادارى واختصاصاته ومجلسه التنفيذى ورئيسه ، وممثلين عن الوحدات المحلية الداخلة فى نطاقه ، وتمويله من الرسوم المفروضة على الوحدات المحلية داخل نطاقه ، ويختص بالتخطيط المكانى للمنطقة وهو مفوض بذلك من حكومة الولاية والحكومة الفيدرالية . والتخطيط الذى يضعه له سلطة الزامية على البلديات التى فى نطاقه الجغرافى ، علاوة على اختصاصه بالحفاظ على المساحات الخضراء والأراضى الزراعية ، ومثاله ايضا اتحاد منطقة " الروهر " الصناعية الذى أنشئ سنة ١٩٢٠ بمبادرة من البلديات والصناعات الكبرى فى المنطقة .

- وحتى وقت قريب كان انشاء مستوى جديد من الحكم المحلى لحكومة المنطقة مرفوضا من المحليات على وجه العموم ، خوفا من أن يطغى على استقلالها ، كما أن اضافة مستوى جديد قد يعقد من نظام اللامركزية . ولكن مع تفاقم مشاكل المناطق الحضرية وتبلور الرأى العام فى أن هذه المشاكل لن تحل الا عن طريق حكومة محلية حقيقية لها اختصاصات شاملة وسلطات كافية - فقد ظهر الاتجاه نحو انشاء هياكل محلية ذات مستويين ، وأصبحت الاتجاهات الحديثة مبنية على هذه الفكرة .

• ففى انجلترا يوجد مجلس مدينة لندن الكبرى ، ويختص بإعداد خطة التنمية الرئيسية للمنطقة ، وخطط للاشراف على أنواع معينة من التنمية ، كما يقوم بتنفيذ أهم أنواع التجديدات الحضرية ، وله اختصاصات واسعة فى مجال الاسكان وطرق المواصلات والمرور فى المنطقة الحضرية والصرف الصحى والاطفاء والدفاع المدنى والنواحى الثقافية (المسارح - قاعات الموسيقى) .

• كما أنشأت فرنسا مستوى محليا حضريا بمقتضى قانون عام صدر سنة ١٩٦٦ ، للمجتمعات الحضرية « البلديات الحضرية » ، وقد مكن هذا القانون من إنشاء وحدة حكومية محلية للبلديات الحضرية الكبيرة ، وجعلته اجباريا لأربع مناطق هى « ليون - بوردو - ستراسبورج - ليل روبيه توركنج » فضلا عن اطلاق حرية انشاء

حكومات مشابهة فى المناطق الأخرى ، وتتضمن اختصاصات حكومة المنطقة الحضرية : بحوث ومشروعات التنمية الحضرية ، وتخطيط المنطقة واستثمارات البنية الأساسية المشتركة للبلديات ، والخدمات العامة للمنطقة (طرق – مياه – صرف صحى – مواصلات – اسكان) ، كما أن مجلس كل بلدية ، فى نطاق المنطقة ، له أن يقرر اضافة أنشطة أخرى الى اختصاصات وسلطات المنطقة اذا أراد ذلك . وينتخب مجلس المنطقة الحضرية رئيسه – كما أن موارده المالية مستقلة جزئيا عن الموارد المالية للبلديات ، وتأتى عن طريق فرض الضرائب والرسوم والمنح والقروض .

– وعلى الرغم من أن مشاكل الادارة والنمو الحضرى تختلف من مكان الى آخر حتى داخل الدولة الواحدة ، الا أنه من المسلم به أن هناك قدرا من الأصول العلمية والتنظيمية يتحتم تطبيقها ، كما أنه توجد حلول طبقت فى دول أخرى قد يكون من الملائم الأخذ بها لعلاج أوجه قصور معينة أو لتحسين الأنماط والجوانب الادارية القائمة ، لزيادة كفاءة أدائها لأعمالها.

مدنية القاهرة وطابعها الخاص :

أدى التاريخ الطويل للادارة المركزية لمدينة القاهرة ، الى سيادتها المطلقة كمركز سياسى وحضارى وثقافى وادارى على المستوى القومى .

فمن الناحية السياسية والادارية تعتبر منطقة القاهرة مركزا للحكم منذ انشائها ، ففيها مقر الحكومة والجامعات الكبرى فضلا عن وجود السلطة التشريعية والقضائية بها .

كما أن الوضع الديموجرافى للنمو السكانى الحاد بالقاهرة – والذى قفز من ٢,٠٨٠ مليون نسمة سنة ١٩٤٧ الى ٦ مليون نسمة تقريبا سنة ١٩٨٤ ، وانتماء السكان الى القطاع الحضرى – يضفى أبعادا كبيرة على أسلوب الحكم المحلى بها ، ويحتم ايجاد صيغة مناسبة له تتمشى مع هذه الأوضاع ، وتحقق الصلة الوثيقة بين أجهزة الحكم والادارة والتنسيق بين الخدمات والمرافق التى تقدم لهذا العدد الكبير من المواطنين بنوعياتهم المختلفة ، فى نواحى الاسكان والتعليم والصحة والرعاية الاجتماعية والمواصلات وغيرها ، ولايجب أن نغفل الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية فى مدينة القاهرة ، اذ تتركز فيها الى حد كبير ، الأنشطة الخاصة بهذه المجالات ، من بنوك وشركات ومؤسسات مالية ومشروعات صناعية كبرى ، وجامعات ومراكز بحوث وهيئات دولية وآثار عالمية وأنشطة سياحية .

وهذا الطابع الخاص الذى تتميز به مدينة القاهرة ، يجعلها تخرج عن النمط الذى يسود اختصاصات وتنظيمات المدن الأخرى فى مصر ، من حيث تنظيم مجالسها وتحديد مسئولياتها وأساليب عملها الداخلى ، واتخاذ قراراتها وأدوات التنفيذ وطرقها ومواردها المالية ، وتحديد علاقاتها بغيرها من الأجهزة المركزية والاقليمية والمحلية ، ونوعية المشاركة الشعبية فيها مع الأخذ فى الاعتبار النظم الخاصة التى كانت تسود القاهرة منذ القدم ، والتنظيمات التى كانت موجودة ومبرراتها ، وخاصة قانون البلديات رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ ، وقانون انشاء مجلس بلدى مدينة القاهرة رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٩ ، والمجالس البلدية الأخرى (الاسكندرية – بورسعيد – دمياط – طنطا) والتى كانت تأخذ بتعدد الأنماط الادارية – الى أن صدر القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ موحدا لاختصاصات كافة المدن ، وسارت القوانين اللاحقة بعد ذلك على هذا الاتجاه ، دون مراعاة الطابع المميز لكل مدينة .

– واذا كانت القوانين المنظمة للإدارة المحلية ، ابتداء من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، قد ميزت المدن والقرى فى الاختصاصات ، وسمحت بتحويل القرية الى مدينة ، ومعاملتها قانونا على هذا الأساس متى استوفت شروطها طبقا لمعايير محددة ، فان القوانين لم تواجه الحالة الثانية وهى : تضخم بعض المدن واتصال بعضها ببعض ، وتشابك مصالحها من حيث المرافق وأنشطة السكان . ولهذا أصبح من المتعين وضع تنظيمات خاصة لمواجهة هذه الحالة التى تتمثل بصورة

أساسية فى عواصمنا الكبرى ، وعلى رأسها القاهرة .

ولا يغنى عن هذا نظام الأقاليم الاقتصادية الذى قسم القطر الى ثمانية أقاليم للتخطيط الاقتصادى والاجتماعى ، فان هذا النظام يقوم على مجرد التنسيق بين خطط المحافظات ، لأن الاقاليم المستحدثة ليس لها الشخصية الاعتبارية ، وبالتالى فانها لاتعتبر مستوى سادسا بالادارة المحلية بجوار المستويات الخمسة (محافظات - مراكز - مدن أحياء - قرى) ومن ثم فان هذه الاقاليم لا تغنى عن مواجهة المشاكل المحيطة بالقاهرة .

النمو السكانى :

نمت مدينة القاهرة نموا سكانيا حادا منذ بداية الستينات ، حتى أصبح تعدادها سنة ١٩٨٤ حوالى ٦ مليون نسمة ، بمعدل زيادة سكانية سنوية حوالى ٣٥٠ ألف نسمة ، فضلا عن الأعداد الضخمة التى تتدفق عليها يوميا من المحافظات الأخرى ، حتى أصبح تعيين حدود ادارية للمدينة أمرا بالغ الصعوبة ، فثمة تمدد عشوائى داخل المناطق الزراعية فى المحافظات المجاورة ، كما أنه لايوجد تخطيط عمرانى يتسم بتحديد واضح لاستعمالات الأراضى ، وليس ثمة محاولة فعالة للحد من نمو المدينة . واذا كان قد تم انشاء بعض المدن التوابع ، فاننا مانزال فى بداية الطريق ، وما تم حتى الآن لايمكن أن يمثل حلا جذريا لمشكلة الزيادة السكانية والهجرة الى العاصمة . ويتمثل المعنى الذى نشير اليه فى الأسماء الكثيرة التى أصبحت تطلق على العاصمة ومايحيط بها مثل (مدينة القاهرة الكبرى - اقليم القاهرة - الاقليم التخطيطى للقاهرة) وهذه المصطلحات تعبر عن مدلولات مختلفة ، فهى تعنى أحيانا أحياء القاهرة الاثنى عشر ، أو أحياء القاهرة وبعضا من مدن وقرى محافظتى الجيزة والقليوبية أو محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية (الاقليم التخطيطى) .

ومما يزيد من حدة مشكلة ادارة المرافق والخدمات ، ويدعو الى النظر فى اعادة التقسيم الادارى للاحياء - أن بعض أقسام من أحياء القاهرة بلغت كثافتها نسبة عالية تؤثر على الأوضاع الصحية والاجتماعية والادارية للسكان ، ومن أمثلة ذلك :

باب الشعرية	١٢٦٢٦٤ نسمة /كم ٢
الساحل	٧٨٩٣٨ نسمة /كم ٢
الموسكى	١١٠٥٠٠ نسمة /كم ٢

كما تشير الدراسات السكانية الى أنه من المنتظر أن يصل عدد سكان القاهرة الى ١١مليون نسمة سنة ٢٠٠٠ ، وأن يضم أقليم القاهرة الكبرى ١٦,٥ مليون نسمة .

- وتبلغ مساحة الكتلة السكانية لمحافظة القاهرة ٦٦ ألف فدان (سنة ١٩٨٤) وحتى سنة ٢٠٠٠ يقدر لهذه المساحة أن تزيد بمقدار ٧٢,٦٢٥ فدان ،لتصبح ١٣٨,٦٢٥ فدان ، بمعدل ٤,٢ ٪ زيادة سنوية ، وبكثافة سكانية تبلغ فى المتوسط ٢٨٥٠٠ شخص فى الكيلومتر المربع . كما أن عدد سكان مدينة القاهرة يبلغ ٥,٩٩٢ مليون نسمة ، يمثلون ١٢,٧٥٪ من سكان الجمهورية (سنة ١٩٨٤) ، بينما تبلغ القاهرة الكبرى ١٠ مليون نسمة تمثل ١٥,٦ ٪ من سكان الجمهورية . وتمثل كثافة السكان بالقاهرة أعلى نسبة بين مدن العالم الكبرى ، وهذا الحيز الجغرافى يضم مستويين فقط للادارة المحلية : مستوى المحافظة ومستوى الأحياء . ويبلغ عدد الاحياء الآن (١٢) حيا ، مقسمة الى أربعة قطاعات ، يشرف على كل قطاع نائب للمحافظ . ويوضح البيان الوارد على الصفحة التالية الأحياء وعدد السكان بها حسب بيانات السكان فى ابريل (١٩٨٤) .

تطور الأجهزة الادارية والتمويل :

تطورت وتعددت أجهزة القاهرة الادارية والهيئات والمؤسسات المحلية ذات الطبيعة الخاصة ، والتغلب على مشاكل الحيز الأمثل للخدمة ، بدرجة قللت من فاعلية الحكم المحلى بها ، وأظهرت الحاجة الى التمويل المستمر لمواكبة النمو الاقتصادى والاجتماعى السريع .

القطاع	الأحياء	عدد السكان بالألف نسمة	المجموع
القطاع الشمالي	١- حي شمال	٨٢٥,٧	٢,١٨٤,٧
	٢- حي شبرا	٦٦٨,٥	
	٣- حي الزيتون	٦٩٠,٥	
القطاع الجنوبي	٤- حي مصر القديمة	٦٣٩,١	
	٥- حي جنوب	٥٠٣,٥	١,٥٣٦,١
	٦- حي حلوان	٣٩٣,٥	
القطاع الغربي	٧- حي غرب	٣٤٩,٢	
	٨- حي وسط	٥٠٠,٧	٩٨٣,٢
	٩- حي عابدين	٢٣٣,٣	
	١٠- حي مصر الجديدة	٣٣٩,٨	
القطاع الشرقي	١١- حي الوايلي	٢٨٨,٣	١,٢٨٨,٠٠
	١٢- حي شرق	٦٥٩,٩	
الاجمالـــى		=	٥,٩٩٢,٠٠

المصدر : مؤتمر المدن الكبرى باليابان سنة ١٩٨٥

وفيما يلى بعض البيانات التى توضح العمالة والتمويل فى بعض المؤسسات لمحافظة القاهرة :

× عدد العاملين بأجهزة دواوين المحافظة والأحياء	٥٤٥٩٦
× عدد العاملين بالنقل العام	٣٣٨٦٥
× عدد العاملين فى الصرف الصحى	١١٠٠٠
× عدد العاملين فى الهيئة العامة للنظافة	١٧٩٩١
× عدد العاملين فى مرفق المياه	١٠٧٠٣
× عدد العاملين فى التربية والتعليم والشئون الصحية	١١٦٧٠٥

فضلا عن أعداد العاملين فى الخدمات الأخرى من تموين وشئون اجتماعية وقوى عاملة وشباب وغيرها .

– أما بالنسبة لموقف التمويل بمحافظة القاهرة ، وكذلك عبء التمويل المركزى لسد العجز فى مجال المصروفات ، فيوضحه البيان الوارد فى الصفحة التالية .

النتائج المترتبة على هذا الوضع :

وقد أدى الطابع المركزى التى اتسمت به القاهرة خلال تاريخها الطويل وسيادتها المطلقة كمركز ادارى قومى ، الى مايلى :

– أن الاختصاصات أصبحت عامة ومتعددة للمرافق والخدمات ، وصور الرقابة عليها متنوعة من الوزارات والهيئات ، وذلك يؤثر على اتخاذ القرارات فى ادارة المدينة بصورة أشد مما فى المدن الأخرى فى الدولة .

– لا يوجد تحديد واضح لعلاقة المدينة بالمرافق القومية والرئيسية .

– ضخامة الأعباء المالية الملقاة على عاتق المدينة ، فى الوقت الذى تقتصر فيه مواردها المالية عن مواجهة هذه الأعباء ، وبالتالى فانها تعتمد بصفة أساسية على الموارد المركزية .

– تداخل اختصاصات المحافظة ، كمستوى من مستويات الحكم المحلى ، مع اختصاصات الأحياء ، وغلبة الطابع الاشرافى للمحافظة على الطابع التنفيذى ، نظرا لأن الأحياء تقوم بمعظم اختصاصات الأعمال البلدية ، وكذلك الهيئات الأخرى (هيئة النظافة – الصرف الصحى) وبدون تنسيق فعال بين هذه الجهات .

–أن الوزارات والهيئات والأجهزة الأخرى ، التى تمارس نشاطها داخل المحافظة ، تمارس اختصاصاتها وسلطاتها على هدى سياستها ووفقا لتصوراتها وبأجهزتها المعنية ، بحيث أصبحت الصورة غير واضحة وأحيانا متعارضة ، مما يتعذر معه تحديد الوضع الصحيح عن أنشطة المرافق والخدمات أمام السلطات المركزية فى صورتها المتكاملة .

– التمويل الذى يقدم من الأجهزة المركزية والمؤسسات الدولية والمعونات الاجنبية ، يرتبط بقيود واجراءات تختلف من جهة الى أخرى ، ويتحتم الالتزام بها واتباعها ، مما يضعف من الادارة المالية لها من جانب السلطات المحلية .

– وضع موازنات منفصلة للأنشطة لكل جهة من الجهات التى تعمل داخل نطاق الاقليم الحضرى للقاهرة الكبرى ، سواء على المستوى المركزى أو المحلى ، وبالتالى تعدد الجهات المسئولة عن التنفيذ ، واختلاف مواعيد التنفيذ وتعارضها – جعل الكثير من الأعمال التنفيذية متكررة ، وخاصة تلك المرتبطة بالمرافق العامة .

– وعلى المستوى المحلى ، لايوجد تنسيق فعال وواضح فى العمل وتنفيذ المشروعات بين المدن والأحياء والمحافظات التى يضمها اقليم القاهرة الكبرى .

– أدت ضخامة الأحياء الحالية وعدم كفاية الأجهزة الادارية ، الى ضعف مستوى الادارة فيها ، فضلا عن تعدد الجهات التى تقوم بهذا النشاط .

حول تطوير ادارة العاصمة :

وعلى ضوء هذا التقرير ، ومادار فى اجتماع المجلس من مناقشات يمكن عرض الاعتبارات العامة الآتية :

• أنه أصبح من الضرورى وفورا إجراء دراسة موسعة لتقييم نظام الحكم المحلى كما طبق فى مصر لاظهار ايجابيات وسلبيات تطبيقه

السنة المالية	جملة الايرادات المحلية	اعانة الدولة لاستعمال المصروفات	جملة الايرادات	نسبة الاعانة الحكومية
٨١/٨٠	٥٤.١٤	٨٦.٩٢	١٤١.٠٦	٪٦١
٨٢/٨١	٧٨.٥٢	١٣٨.٨٢	٢١٧.١٥	٪٦٣
٨٣/٨٢	٨٢.٤٦	١٧٣.٥٥	٢٥٦.٠١	٪٦٧
٨٤/٨٣	١١٥.٨١	١٨٠.٦٣	٢٩٦.٤٥	٪٦١
٨٥/٨٤	١٢٤.٣٧	١٧٩.٠٥	٢٠١.٤٣	٪٦٠

وهذا عدا تمويل المشروعات المركزية والهيئات العامة

ولتلافى الثغرات التى كشف عنها الواقع العملى للتطبيق .

. أن النظام الخاص والاختصاصات والسلطات التى يقترح أن تمتد الى القاهرة ، يجب أن تتمشى مع وظائفها الأساسية بحكم كونها عاصمة الدولة ، ومركزا سياسيا وحضاريا ، فهى مقر الأجهزة والهيئات المركزية والمؤسسات الدولية المالية والتجارية ، فضلا عن أنها مركز لجذب الكثيرين من خارج المدينة ، كما يتركز بها أعداد كبيرة من السكان غير الدائمين .

. أن النظرة الى القاهرة يجب أن تختلف عن المدن المصرية ، فهى عاصمة الدولة منذ أمد بعيد ، ومقر لرئاسة الجمهورية والسلطة التشريعية بمجلسيها ، ولمعظم الأجهزة المركزية ، وهى غنية بماضيها العريق وطابعها الحضارى وكنوزها الأثرية المتنوعة والمتعددة الجوانب ، والتى تضيف الى شهرتها وعظمتها ، ومن ثم فهى فى حاجة الى ادارة متميزة تتناسب مع وضعها الفريد.

. أن تهدف سياسة التنمية الحضرية للعاصمة الى تطوير مرافقها الحيوية والحفاظ على طابعها الحضارى وكنوزها التاريخية .

. ان الطابع التاريخى المميز لبعض أقسامها القديمة ، يستلزم الحفاظ عليه ، ومن ثم يجب أن تتمشى الاختصاصات والسلطات المقترحة مع استراتيجية تطوير القاهرة على المدى الطويل .

التوصيات

وعلى ضوء ماسبق جميعه ، وثوابت الدراسة التى تجريها شعبة الحكم المحلى بالمجلس حول اعادة النظر فى التقسيم الادارى للدولة – والذى مضى عليه أكثر من قرن – برزت مجموعة من الاتجاهات والمقترحات بشأن تطوير ادارة العاصمة ، لتكون تحت نظر جهات التخطيط والجهات المعنية بالتنفيذ .

* النظر فى استحداث مستوى ثابت لنظام الحكم المحلى للقاهرة ، بالاضافة للمستويين الحاليين (المحافظة / الحى) ويماثل هذا المستوى فى المحافظات الأخرى مستوى القرية ، وذلك فى حدود نطاق سكانى يبلغ حوالى ٢٥٠ ألف نسمة . على أن يشكل لهذه الوحدة المحلية المقترحة مجلس شعبى منتخب ، يتمتع بالاختصاصات المخولة للمجالس الشعبية الأخرى .

ويحقق هذا الاقتراح المزايا الآتية :

– تحديد نطاق اشراف الوحدة المحلية الجديدة بمنطقة محددة ذات طبيعة واحدة ومشاكل واضحة معروفة ، مما يكفل أداء كافة الخدمات اللازمة لهذا الحيز الصغير نسبيا .

– اتاحة الفرصة لتحديد أولويات التنفيذ للمرافق والخدمات الضرورية للوحدة المقترحة ، وتخصيص مبالغ محددة للمشروعات بهذه الوحدة الصغيرة نسبيا للنهوض بها طبقا لما يقرره المجلس الشعبى لها بالاشتراك مع الأجهزة التنفيذية التى فى مستواها .

– تحديد مستويات لمديريات الخدمات وأجهزة المرافق (مياه / صرف صحى / كهرباء) على مستوى الوحدة المقترحة ، وتقرير مسئولية ممثلى هذه الأجهزة أمام المجلس الشعبى المحلى ، عن متابعة وتنفيذ خطة الخدمات على مستوى الوحدة المقترحة .

* تطوير نظام نواب المحافظ ، وتحديد اختصاص كل منهم فى صلب القانون ، سواء كان هذا الاختصاص نوعيا ، يتعلق بعمل محدد أو جغرافيا ، يتعلق بنطاق سكانى محدود .

* اعادة تحديد النطاق الحضرى والجغرافى للقاهرة الكبرى ، بما يسمح بوضع خطة تنمية حضرية متكاملة ، متمشية مع استراتيجية تطوير القاهرة حتى سنة ٢٠٠٠ .

* استصدار تشريع خاص بتحديد السلطات والاختصاصات اللازمة لادارة المرافق والخدمات الخاصة بالقاهرة الكبرى ، بما يحقق حسن إدارتها وتحقيقها للأهداف المرجوة منها .

* وضع تنظيمات واختصاصات للمرافق العامة التى تخدم العاصمة بحيث تتناسب مع أهميتها ، وتراعى اختلافها فى نوعياتها وأنشطتها

عن باقى المحافظات الأخرى وكذلك بالنسبة للأجهزة المتخصصة كالمرور والطرق والمطافى والهيئات العامة الموجودة فى نطاق القاهرة الكبرى ، والتى تدار بالأسلوب المركزى ، مثل المياه والصرف الصحى .

* تحديد اختصاصات أجهزة الحكم المحلى والوزارات والهيئات والشركات فى مجال ادارة المدينة ، وخاصة بالنسبة للموضوعات التى يشيع فيها سلطة اتخاذ القرارات ، مثل منح تراخيص الاسكان وغيرها ، بما يؤدى الى تحديد مسئولية كل جهة تحديدا واضحا .

* تنظيم اختصاصات محددة للعاصمة فى مجال الاسكان والأراضى المحددة لها، حيث تخضع حاليا لأكثر من جهة حكومية ، مع تطوير التشريعات الخاصة بالرقابة الهندسية على أعمال التشييد والبناء ووضع أسس ملزمة لأعمال التنظيم فى كل حى على حدة للمحافظة على الطابع المميز له ، وخاصة الأحياء الأثرية .

* اعادة النظر فى الهياكل التنظيمية النمطية لديوان عام المحافظة ، وديوان عام الأحياء ، ومديريات الخدمات ، وبحيث تتمشى مع طبيعة مسئولياتها واختصاصاتها وحجم الأنشطة التى تقوم بها ، نظرا لاختلاف الوضع فى القاهرة عن التنظيمات الموضوعة للمدن الأخرى .

* مد اختصاصات الوحدات المحلية بالعاصمة لتشمل كافة الأنشطة التى تقدم الى الجمهور ، مثل التأمينات الاجتماعية ، وتوزيع الكهرباء ، وخدمات المياه والصرف الصحى ، والنظافة العامة .

* وضع اختصاصات متطورة للأنشطة التى تتميز بها العاصمة عن غيرها من المدن الأخرى مثل السياحة والآثار ، وتأكيدا لأهمية الحفاظ على الطابع الحضارى للعاصمة .

* وضع نظام مالى متطور ومستقل ، يتيح حرية أكبر لتمويل المرافق العامة وزيادة موارد الأحياء ، بانشاء حساب للخدمات والتنمية المحلية خاص بها ، باعتبارها الأجهزة التنفيذية المباشرة للخدمات ، بحيث تتمكن من مواجهة الالتزامات المطلوبة وتخفيف الضغط على الحكومة المركزية فى مجال التمويل الذى يتزايد سنة بعد أخرى .

* العمل على نقل الأجهزة الادارية الى المدن الجديدة ماأمكن ذلك ، مع منع النمو العشوائى غير المخطط للمدينة ، والتطبيق الحازم للقوانين المنظمة لهذا الأمر .

* إعادة النظر فى القانون الحالى للادارة المحلية ، لتحقيق العودة الى الجمع بين العناصر المعينة والعناصر المنتخبة فى المجالس الشعبية المحلية ، حسبما كان معمولا به فى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

* العمل على الحد من الهجرة الداخلية الى القاهرة عن طريق سرعة الانتهاء من تنفيذ المدن التوابع والمستوطنات الجديدة حول اقليم القاهرة الكبرى ، ومنح تيسيرات للحصول على الأراضى ، وتشجيع البناء واقامة المشروعات فيها وكذلك تنمية المناطق الريفية وعواصم المحافظات الأخرى ، لتشجيع الاقامة بها . مع تقييد الاقامة بالقاهرة لمن لايتوافر لهم عمل وسكن بها .

* النظر فى امكان إعلان القاهرة مدينة مغلقة أمام أية توسعات ، وعدم الترخيص بانشاء مبان أو مصانع أو اسكان ادارى جديد بها . مع نقل المصانع التى انتهى العمر الافتراضى لآلاتها وبنيتها الأساسية الى المدن الصحراوية .

* النظر فى انشاء مستوى ادارى جديد للقاهرة الكبرى ، هو مستوى الاقليم ، على أن يضم محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية لتحقيق التكامل والتنسيق بين وحدات هذا الاقليم اقتصاديا واجتماعيا واداريا ، وتكون له الشخصية الاعتبارية . على أن يشكل من :

– المجلس الشعبى المحلى للاقليم : ويختص بالنظر فى الامور التى تهم الاقليم ككل والتنسيق بين المحافظات الثلاث .

– المجلس التنفيذى للاقليم : ويشكل من : المحافظين الثلاثة ، ورؤساء الهيئات والمصالح على مستوى الاقليم .

جدول (١)

بيانات مقارنة عن أكبر ١٥ مدينة فى العالم

مسلسل	المدينة	عدد السكان بالألف نسمة		المساحة كم٢	الكثافة فى كم٢	عدد السكان المتوقع بالألف حتى سنة ٢٠٠٠	نسبة عدد سكان المدينة لسكان الدولة		أعداد العاملين بمرافق المدينة	الانفاق		
							النسبة	السنة		الانفاق السنوى		نصيب الفرد من الانفاق
										بليون ين	السنة	
١	القاهرة	٦.٠٩٠	١٩٨٤	٢١٤	٢٨.٥٠٠	١١.٠٠٠	١٣.١٪	١٩٨٤	٢٣١.٩٩٢	٩٦.٨	١٩٨٤	١٥.٩٠٠
٢	بانكوك	٥.٤٧٠	١٩٨٤	١.٥٦٩	٣.٥٠٠	٧.١٠٠	١٠.١٪	١٩٨٣	٤٣.٧٢٩	٤٨.٠	١٩٨٣	٨.٨٠٠
٣	بكين	٩.٣٣٠	١٩٨٣	١٦.٨٠٧	٦٦	١٠٠٠	٠.٩٪	١٩٨٣	٦.٣٠٠	٢٣٥.٥	١٩٨٣	٢٥.٢٠٠
٤	دلهى	٦.٢٢٠	١٩٨١	١.٤٨٥	٤.٢٠٠	٩.٢٠٠–١٤.٣٠٠	٠.٩٪	١٩٨١	لم ترد	٢٤.٦	١٩٨٣	٤.٠٠٠
٥	جاكرتا	٧.٢٥٠	١٩٨٣	٦٦٦	١١.١٠٠	٨.٩٤٠–١١.٣٩	٤.٤٪	١٩٨٠	٧١.٥٣٦	لم ترد	لم ترد	لم ترد
٦	سيول	٩.٢٠٠	١٩٨٣	٦٢٧	١٤.٧٠٠	١٠.٧٩٠–١١.٢١٠	٢٣٪	١٩٨٣	٤٤.٢٩٤	٢١٦.٥	١٩٨٣	٢٣.٥٠٠
٧	طوكيو	١١.٧٥٠	١٩٨٣	٢.١٦١	٥.٤٠٠	١١.٨١٠–١١.٧٩٠	٩.٨٪	١٩٨٣	٢٠٨.٨٢٢	٣.٣٩٠.٥	١٩٨٣	٢٨٨.٦٠٠
٨	نيوريوك	٧.٠٧٠	١٩٨٠	٧٨١	٩.١٠٠	لم ترد	٣.١٪	١٩٨٠	١٩٨.٩٤٥	٤.١٠٢.٠	١٩٨٤	٥٨٠.٢٠٠
٩	نيوثوث ويلز	٥.٢٤٠	١٩٨١	٨٠٣.٨٦٠	٦.٥	٥.٧٦٠–٦.٩٧٠	٣٥٪	١٩٨١	١٠٩.٥١٦	٢.١٤١.١	١٩٨٤	٤٠٨.٦٠٠
١٠	مكسيكوسيتى	٩.٩٩٠	١٩٨٤	١.٥٠٣	٦.٦٠٠	١١.٠٤٠–١٢.٧٥٠	١٣٪	١٩٨٤	لم ترد	٤٩٠.٠	١٩٨٤	٤٩.٠٠٠
١١	سان باولو	٨.٤٩٠	١٩٨٠	١.٤٩٣	٥.٧٠٠	١١.٣٨٠–١٣.٦٠٠	٧.٢٪	١٩٨٠	١٢٥.٥٨٤	١٥٢.٤	١٩٨٤	١٨.٠٠٠
١٢	لندن الكبرى	٦.٧٦٠	١٩٨٣	١.٥٧٩	٤.٣٠٠	٦.٥٩٠–٦.٦٠٠	١٢.١٪	١٩٨٢	٢١.١٦٩	١.٠٨٤.٨	١٩٨٣	١٦٠.٥٠٠
١٣	استانبول	٤.٤١٠	١٩٨٠	١.٦٣٩	٢.٧٠٠	٧.٢٠٠	٩.٩٪	١٩٨٠	١٠.١٥٩	٥٣.٢	١٩٨٥	١٢.١٠٠
١٤	موسكو	٨.٥٤٠	١٩٨٤	١.٠٥٩	٨١٠٠	٩.٠٠٠–٩.٢٠٠	٣.١٪	١٩٨٣	لم ترد	١.٠٧٧.٤	١٩٨٣	١٢٦.٢٠٠
١٥	باريس	٢.١٨٠	١٩٨٢	١٠٥	٢٠.٨٠٠	لم ترد	٤٪	١٩٨٢	٣٦٩٦٣	٥٠١.٤	١٩٨٤	٢٣٠.٠٠٠

المصدر : مؤتمر القمة لمدن العالم الكبرى باليابان ١٩٨٥

(جدول رقم ٢)

ترتيب قطاعات وأحياء مدينة القاهرة
حسب عدد السكان فى ٢٨/١٠/٨٥

القطــــاع	الأحيـــــاء	عدد السكان بالألف	سكان القسم الى جملة المحافظة ٪
قطاع شمال	حى شمال	٨٤٨,١	١٣,٦
	حى شبرا	٦٨٤,١	١١,١
	حى الزيتون	٧١٢,٩	١١,٥
	٣	٢٢٤٥,١	٣٦,٢
قطاع شرق	حى مصر الجديدة	٣٤٧,٣	٥,٦
	حى شرق القاهرة	٧٠٨,٤	١١,٤
	حى الوايلى	٢٩٥,٣	٤,٧
	٣	١٣٥١,٠	٢١,٧
قطاع غرب	حى وسط	٥٢٠,٨	٨,٤
	حى عابدين	٢٣٦,٤	٣,٨
	حى غرب	٢٥٧,٣	٣,١
	٣	١٠١٤,٥	١٦,٣
قطاع جنوب	حى جنـــوب	٥١٥,٩	٨,٣
	حى مصر القديمة	٦٦٢,٩	١٠,٧
	حى حلـــوان	٤١٨,٦	٦,٨
	٣	١٥٩٧,٤	٢٥,٨
٤	٢١	٦٢٠٨,٠	١٠٠

المصدر: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء

تابع جدول رقم (٢)

ترتيب الأقسام لمدينة القاهرة واحيائها وقطاعاتها
حسب عدد السكان فى ١٩٨٥/١٠/٢٨

القطاع	الأحياء	الأقسام	عدد السكان بالألف	سكان القسم الى جملة المحافظة	الكثافة نسبة / كم٢
قطاع شمال	حى شمال	قسم روض الفرج	٣١٨,٧	٥,١	١١٨٠٣٧
		قسم الساحل	٥٢٩,٤	٨,٥	٨١٤٤٦
			٨٤٨,١	١٣,٦	
	حى شبرا	قسم شبرا	١٥٢,٩	٢,٥	٩٥٠١٤
		قسم الشرابية	٥٣١,٢	٨,٦	
		قسم الزاوية الحمراء	—		
			٦٨٤,١	١١,١	
	حى الزيتون	قسم الزيتون	٢٣٠,٢	٥,٣	٧٨٦١٩
		قسم حدائق الزيتون	٣٨٢,٧	٦,٢	
			٧١٢,٩	١١,٥	
	٣	٧	٢٢٤٥,١	٣٦,٢	
قطاع شرق	حى مصر الجديدة	قسم مصر الجديدة	١٥٠,٥	٢,٤	١٠٧٥٢
		قسم النزهة	١٢٢,٠	٢,٠	
		قسم مدينة نصر	٧٤,٨	١,٢	
			٣٤٧,٣	٥,٦	

تابع رقم (٢)

القطاع	الأحياء	الأقسام	عدد السكان بالألف	سكان القسم الى جملة المحافظة ٪	الكثافة قسم / كم٢
قطاع شرق	حى شرق القاهرة	قسم المطرية	٧٠٨,٤	١١,٤	١٠٤٤٨
		قسم مدينة السلام			
		قسم عين شمس			
			٧٠٨,٤	١١,٤	
	حى الوايلى	قسم الوايلى	١٧٤,٩	٢,٨	٣٣٧٩٤
		قسم الظاهر	١٢٠,٤	١,٩	٦٠٢٠٠
		قسم مدينة نصر	—		
			٢٨٥,٣	٤,٧	
	٣	٩	١٣٥١,٠	٢١,٧	
	حى وسط القاهرة	قسم الدرب الأحمر	١٨٠,٧	٢,٩	٦٤٥٣٦
		قسم الجمالية	٢٠٩,٨	٣,٤	٤٣٧٠٨
		قسم باب الشعرية	١٣٠,٣	٢,١	١٨٤٥٥
			٥٢٠,٨	٨,٤	
	حى عابدين	حى عابدين	٩٨,٩	١,٦	٦١٨١٣
		قسم الموسكى	٦٧,٠	١,١	١١١٦٧
		قسم الأزبكية	٧٠,٥	١,١	٤١٤٧١
			٢٣٦,٤	٣,٨	
	حى غرب	قسم قصر النيل	٤٦,٧	٠,٧	٧٧٨٣
		قسم الزمالك	—		
		قسم بولاق	٢١٠,٦	٣,٤	٧٨٠٠٠
			٢٥٧,٣	٤,١	
	٣	٩	١٠١٤,٥	١٦,٣	

تابع رقم (٢)

القطاع	الأحياء	الأقسام	عدد السكان بالألف	سكان القسم الى جملة المحافظة ٪	الكثافة قسم / كم ٢
قطاع جنوب	حى جنوب القاهرة	قسم السيدة زينب	٢٩٢.٩	٤.٧	٨٣٦٨٦
		قسم الخليفة	٢٢٣.٠	٣.٦	٢٥٩٣٠
			٥١٥.٩	٨.٣	
	حى مصر القديمة	قسم مصر القديمة	٣٣٢.٢	٥.٤	٣٢٨٩١
		قسم المعادى	٣٣٠.٧	٥.٣	١٣١٧٥
		قسم البساتين	—		
			٦٦٢.٩	١٠.٧	
	حى حلوان	قسم حلوان	٣٥٧.٦	٥.٨	٦٥٤٠٦
		قسم التبين	٦١.٠	١.٠	—
	٣	٧	٤١٨.٦	٦.٨	
			١٥٩٧.٤	٢٥.٨	
٤	١٢	٣٢	٦٢٠.,٠	١٠٠	

استراتيجية جديدة للتقسيم الادارى

تقوم الادارة المحلية – أو الحكم المحلى – على تقسيمات ادارية وادارات ميدانية تؤثر فى الحكم المحلى وتتأثر به . بل ان الادارة المحلية خدمات وانتاجا ، ترتبط بنشاط الانسان ومشاركته مع الحكم فى تحقيق أهدافه المحلية .

ولاشك أن تجربة الادارة المحلية فى مصر لها ايجابياتها ، وسلبياتها الا أنه لم يحدث تقييم موضوعى لمعرفة ماحققته التجربة – ومن ثم فقد سبق أن أوصى المجلس بضرورة تقييمها ، سواء من ناحية التقسيمات الادارية المحلية ، أو من ناحية الانتاج والاقتصاد ، الى جانب تأثيرها على التنمية الاجتماعية واحداث التغيير الاجتماعى المطلوب .

وباستعراض التطور التاريخى للتقسيم الادارى فى مصر يتضح أن التقسيم الحالى هو فى الواقع امتداد للتقسيم الادارى منذ عهد الفراعنة . ولقد استمر هذا التقسيم مع اختلافات بسيطة على مدى خمسين قرنا ، وذلك باضافة بعض التغيرات فى المسميات ، حيث كانت هذه التسميات تبنى دائما على دواعى الأمن والولاء للسلطة المركزية ، وسهولة تحصيل الضرائب . وكان هذا يواكب طبيعة الحياة فى تلك الأزمنة ، حيث كانت الدولة فى ذلك الوقت دولة حارسة ، تنحصر مسئولياتها فى حمـــاية الوطن من الغزو الخارجى وتحقيق الأمن الداخلى .

بيد اننا اليوم نعيش عصر الدولة الخادمة التى تتغلغل فى حياة الافراد وتقدم لهم خدمات فى جميع أنشطة الحياة . الأمر الذى زاد من مسئولية الدولة ، ودفعها الى أن يشترك الناس فى الحكم عن طريق الادارة المحلية .

ولقد كانت الحياة قبل الادارة المحلية بسيطة وسهلة فالنيل هو محور الحياة وواهبها ، والأراضى الزراعية تكفى حاجة الجميع وتشبع احتياجاتهم .

وكان التقسيم الادارى ينمو رأسيا بجوار النيل ولايخرج عن مداره ، ولم يكن ثمة داع الى الخروج الى الصحراء ، فنحن ابتداء ازاء مركزية تركيبية صريحة حيث يتبلور الوادى الضيق داخل شرفته الصحراوية الشاسعة التى لايسكنها الا نصف مليون مواطن .

وتنقسم الصحارى المصرية الى أربع مساحات :

شرق النيل : ويشمل الصحراء الشرقية ، وتسمى حاليا محافظة البحر الأحمر ومساحتها مائتا ألف كيلو متر مربع .

غرب النيل : حيث محافظة الوادى الجديد ومساحتها تصل الى ثلاثمائة ألف كيلو متر مربع .

محافظة مطروح : وتطل على البحر الأبيض وتقع فى الصحراء الغربية ومساحتها مائتان وخمسون ألف كيلومترمربع .

صحراء سيناء : مساحتها ستون ألف كيلومتر ويحدها شمالا البحر الابيض المتوسط وشرقا فلسطين ، ومن الجنوب الشرقى خليج العقبة ، ومن الجنوب الغربى خليج السويس ومن الغرب قناة السويس .

ويؤكد واقع التطبيق الفعلى للتقسيم الادارى الحالى عدم فاعليته ، فهناك محافظات شاسعة وكثافتها السكانية ضئيلة . ومحافظات أخرى صغيرة فى مساحتها وكثافتها السكانية عالية ، حيث لايتجاوز نصيب الفرد من الأراضى الزراعية ١٠٪ من الفدان .

كما أن هناك محافظات تتمتع بثروات كبيرة وغير مسكونة ، ومحافظات أخرى محرومة من كل شيء وبها تكدس سكاني يتزايد باطراد ، ومحافظات تطل على البحار بشاطئ يصل طوله الى أكثر من ألف كيلومتر وتتمتع بكل مايوفره لها البحر من امكانات غير مستثمرة الاستثمار الأمثل ، وذلك لصعوبة المواصلات وقلة المرافق وندرة المياه .

الحاجة الى نظام جديد للتقسيم الادارى

أولا : المشكلة السكانية :

ان المشكلة السكانية تتميز بحدة كل من أبعادها الثلاثة الاتية :

البعد الأول : الخاص بمعدل التزايد السنوى ، حيث وصل وفق الاحصاءات الأخيرة الى ٢،٣٪ - كما أن عوائق الحد من تزايد هذا المعدل يشترك فى تشكيلها الرؤية الدينية ونسبة الأمية ، وتقدم الخدمات الصحية ، ونوعية الشعور الوطنى والمسئولية الاجتماعية للفرد .

البعد الثانى : يتمثل فى محدودية الأرض الزراعية الحالية وعدم قدرتها على الوفاء باحتياجات الغذاء الأساسية للسكان المتزايدين فى المستقبل .

البعد الثالث : يتمثل فى تكدس السكان فى مساحة ضيقة ومحدودة لاتتجاوز ٤٪ من أجمالى مساحة مصر الكلية ، مما يخلق كثيرا من المشكلات والصعوبات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

وعلى ذلك فان مواجهة المشكلة السكانية فى مصر ينبغى أن تنطلق من هذه الأبعاد الثلاثة . وحيث ان العوائق لاتزال قوية امام امكان تخفيض المعدل السنوى للزيادة السكانية ، فان مواجهة المشكلة فى المدى القصير والمتوسط لن تخرج عن احتوائها وتثبيت عناصرها ، بدليل أنه فى بداية هذا القرن كانت المساحة المزروعة فى مصر تبلغ نحو خمسة ملايين وستة وأربعين ألف فدان والمساحة المحصولية ستة ملايين و ثمانمائة ألف فدان ، وكان عدد السكان فى ذلك الوقت تسعة ملايين وسبعمائة ألف نسمة . وكان نصيب الفرد من الأرض المنزرعة حوالى ٥٦ ٪ من الفدان ونصيبه من المحصولية ٠،٧٠ ٪ من الفدان ، ثم قفز عدد السكان الى أكثر من خمسين مليونا واصبح نصيب الفرد ١٠ ٪ من الفدان .

ولقد كان العامل الأكبر الذى ساعد على تفاقم المشكلة السكانية فى مصر ، سوء توزيع السكان ، حيث يعيش ٩٦٪ فى الوادى ، مما جعل الكثافة السكانية ألف نسمة فى الكيلومتر المربع ، وفى القاهرة وصلت الكثافة السكانية الى متوسط ٢٤٠٠٠ نسمة فى الكيلو متر المربع الواحد . هذا الى جانب امتداد العمران والبناء على الأراضى الزراعية وتجريف الأرض لصناعة الطوب الأحمر .

ثانيا : التحضر والحضرية :

لقد ترتب على انفجار الزيادة السكانية انفجار آخر أكثر قوة ، ذلك هو التوسع الحضرى .

- وتشير الاحصاءات والدراسات السكانية الى مايلى :

١- أن نسبة الحضر وصلت الى اكثر من ٢٠٪ من عدد السكان ، فى حين أن هذه النسبة فى الدول المتقدمة أقل من ذلك بكثير .

٢- أن القاهرة وحدها تنمو نموا حضاريا مطردا وذلك منذ بداية الستينات حيث كان عدد سكان القاهرة (مليونا وثلاثمائة وستين ألف) وأصبح سنة ١٩٨٤ (ستة ملايين وتسعين ألفا) هذا فضلا عن الأعداد الضخمة التى تتدفق عليها يوميا من المحافظات الأخرى .

٣- انه ممايزيد من حدة مشكلة التحضر فى القاهرة بصفة خاصة - أن هناك بعض المناطق يسكنها عدد كبير من المواطنين ، مما يؤثر فى المستوى الصحى والاجتماعى ، منها على سبيل المثال احياء باب الشعرية والساحل والموسكى .

٤- من المنتظر أن يصل عدد سكان القاهرة فى سنة ٢٠٠٠ الى أحد عشر مليون نسمة ، وأن يضم اقليم القاهرة الكبرى ١٦،٥ مليون نسمة ، وتبلغ مساحة الكتلة السكنية لمحافظة القاهرة ٦٦ ألف فدان (ستة وستين ألف فدان) وحتى سنة ٢٠٠٠ يقدر لهذه المساحة أن تزيد بمقدار (٧٢،٦٢٥ فدان) ، لتصبح القاهرة مائة وثمانية وثلاثين ألف فدان

وستمائة وخمسة وعشرين (١٣٨.٦٢٥) بمعدل زيادة ٤،٢ ٪ سنويا وبكثافة سكانية تبلغ فى المتوسط (٢٨٥٠٠) شخص فى الكيلو متر المربع .

ثالثا : كبر حجم الوحدات المحلية وأثره فى التنمية الاقتصادية :

يتجه العالم اليوم إلى الأخذ بنظام دمج الوحدات المحلية الصغيرة فى بعضها ، أو خلق كيانات محلية كبيرة كنظام الأقاليم لمواجهة المتغيرات التى حدثت فى فلسفة الحكم المحلى وفى الحياة الانسانية بوجه عام . ذلك أن الوحدات المحلية الكبيرة عادة تتمتع بموارد متنوعة وكبيرة ، ومن ثم يصبح فى مقدورها أن تعتمد على نفسها اقتصاديا ، وأن تستغنى تدريجيا عن التمويل المركزى ، كما أنها تستطيع أن تقدم خدمات أكبر للجماهير بواسطة كفاءات بشرية متخصصة ومؤهلة بحيث تصبح فى موقف يمكنها من اثبات وجودها ، ومن ثم يمكنها ان تجذب بسهولة اهتمام المواطنين ببرامجها.

كما أن حجم الوحدة المحلية الكبيرة يساعد على خلق قيادات فنية على مستوى عال من الكفاءة ويخلق كوادر فنية حكومية وشعبية تستطيع أن تواجه التحديات الاقتصادية .

فضلا عن أن نظام الأقاليم سوف يخلق نوعا من التكامل الاقتصادى بين الوحدات المحلية الصغيرة أو بين المحافظات بعضها بعضا حيث تتنوع الموارد الطبيعية والبشرية ، ويسهل استثمارها وخلق تعاون وثيق بينها وتنسيق مخطط ، وبذلك تتحقق الاستفادة من كل الامكانات المتاحة . بما يمكن الاقليم من دعم ميزانيته بموارد ثابتة نابعة من داخل الاقليم ذاته .

يضاف الى ذلك ان حجم الاقليم وامكاناته سوف يساعد على وجود جهاز فعال قوى للتخطيط الاقتصادى ، وبذلك تبدأ الخطة من المحليات وتنتهى الى المستوى القومى ، فلا تفرض الخطة من أعلى على المحليات بحجة عدم وجود أجهزة فنية للخطة داخلها ، مما يساعد على وجود خطة اقتصادية اقليمية على مستوى الأقاليم ، مع الأخذ فى الاعتبار التنسيق الضرورى بين المحافظات القائمة فى الاقليم ، وبذلك يصبح مستوى الاقليم مركزا للتعبير عن التضامن الاقليمى المنسجم النابع من وجود مصالح حقيقية لأهل الاقليم .

كما يمكن أن تلجأ بعض الوحدات المحلية الى الدخول فى اتفاقيات تعاون مع وحدات الادارة المحلية الأخرى المجاورة من أجل توفير وأداء خدمات عامة مشتركة مثل خدمات الصرف الصحى والمياه والكهرباء . مما يحد كثيرا من نفقاتها ، ويحقق نوعا من الكفاءة الاقتصادية فى أداء الخدمات .

رابعا : التطورات التكنولوجية الحديثة :

لاشك اننا نعيش عصر التكنولوجيا وثورتها التى لاحدود لها ، وقد فرضت هذه المتغيرات تهديدا خطيرا على الوحدات المحلية الصغيرة ومـــدى امكانات صمودها فى مواجهة هذه التحديات التكنولوجية الجديدة .

وقد وجدت الادارة المحلية أنه لاخيار امامها ، اذا كانت تبغى استخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة المتطورة لتقليل نفقاتها والاستجابة لمطالب المواطنين فى الاستفادة من الثورة التكنولوجية وتحقيق كفاءة الأداء ، سوى الاندماج مع بعضها البعض أو الأخذ بنظام المناطق أو نظام الاقاليم كما حدث فى فرنسا وايطاليا بقصد أن تكفل لها هذه الصيغ الجديدة تجميع مواردها وتحقق لها استخداما اقتصاديا رشيدا للوسائل التكنولوجية الحديثة .

خامسا : الاتجاه العالمى الى ضرورة تعميق مفاهيم المشاركة الشعبية والانتماء :

اجمعت معظم المؤتمرات الدولية التى عقدت حول موضوعات الحكم المحلى على ضرورة الاهتمام بتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية فى الحكم والادارة ، وذلك للقضاء على سلبية الجماهير وتواكلها .

ولا شك أننا نعانى فى مصر من ظاهرة التواكل على الاجهزة

التنفيذية ، وقلة المبادرات الشعبية فى حل المشكلات القومية والمحلية . كما أننا نعانى من عجز فى الميزانية ، وارتفاع تكاليف الخدمات ، ونقص فى الموارد ، وزيادة فى الانفاق والاستهلاك .

خاصة وأن طاقات الحكومة أقل كثيرا من طاقات الأفراد ، ومن ثم ينبغى اعطاء سلطات محلية أكبر واختصاصات قوية لوحدات أكبر مستوى ، بحيث تؤدى الى تقليص الوصاية على المحليات فى الشئون المحلية البحتة .

كما أن معظم الاقاليم يعمق مفاهيم الانتماء الاقليمى ، والاحساس بالانتماء الى الاقاليم يؤدى الى الاحساس بالانتماء للوطن الكبير مصر . كما يمكن الأخذ بفكرة الموظف المحلى ، أى الموظف ابن الاقليم الذى يرتبط فى ترقياته ووظائفه بالاقليم ذاته . وذلك لأن تفاوت المحافظات والمدن من حيث : ظروف البيئة الاجتماعية والعمرانية ، ووسائل المواصلات ، يؤدى الى عدم اقبال بعض الخبرات والمهارات والموظفين على العمل فى بعضها ، وهذا يؤدى الى عدم وجود قيام المحليات باختصاصاتها الممنوحة لها ، لعدم وجود كوادر فنية قادرة . ولكن اذا أخذ بنظام الأقاليم كمستوى من مستويات الحكم المحلى ، واتسع مجال نشاطها ، فان ذلك سيضمن للموظف أن ينال حظه من الترقية والاستقرار فى إقليمه .

سادسا : التغير الشديد فى مسئوليات الادارة المحلية ومشكلاتها :

لقد كانت مسئولية الادارة المحلية محدودة فى ادارة المرافق والصحة والتعليم . ولكن ظروف التطور أدت الى ظهور اهتمامات جديدة للادارة المحلية تزيد من مسئولياتها ، فأصبحت تعنى – بوجه عام – بكافة أنشطة الحياة . مما يدعو ويدفع الى الاعتماد على ادارة محلية قوية ، ووحدات كبيرة تمتلك القدرة على التصدى لمختلف الانشطة ، بالاستعانة بعناصر شعبية قوية .

ويتيح نظام الأقاليم الاقتصادية ذات الشخصية المعنوية للادارة المحلية فرصة انشاء بنوك محلية ، لتجميع مدخرات المواطنين ، بهدف استخدامها لفتح مجالات تنمية جديدة ، على نحو ما هو معمول به فى بنوك الادخار المحلية فى ألمانيا الغربية .

كما أن هذا النظام سوف يؤدى الى الانتفاع بأموال المصريين العاملين فى الخارج والمهاجرين ، وجذبهم للاستثمار فى الأقاليم التى ولدوا فيها .

اتجاهات للأخذ بمبدأ التقسيم الادارى على أسس اقتصادية

لاشك أن الحكومة ، من خلال الممارسة الفعلية للادارة المحلية قد أدركت سلبيات التقسيم الادارى الحالى ، وأدركت أيضا أنه لايتفق مع المتغيرات التى حدثت فى مصر . ولكنها رغم هذا تسير فى الاتجاه الى اعادة التقسيم على أسس اقتصادية ببطء ملحوظ ، فتارة تعمد الى التخطيط الاقليمى لمجموعة من المحافظات ، وتارة بانشاء هيئة عليا للتخطيط ، وأخيرا اتجهت الى التقسيم الى أقاليم تخطيطية .

وقد كان من العقبات التى واجهت نظام الادارة المحلية فى مصر . فى مختلف أطوارها ، أن الحدود الادارية للوحدات المحلية للمحافظات لاتمثل مجتمعات متكاملة اقتصاديا واجتماعيا وعمرانيا . لذلك اعتبرت الدولة أن الأخذ بنظام التخطيط الاقليمى والأقاليم التخطيطية ، قد يؤدى الى حل لبعض المشكلات التى نجمت عن التقسيم الادارى ، على اساس أن كل منطقة أو اقليم يضم عددا من المحافظات ، يمكنه – من خلال عمليات التنمية والتخطيط الاقليمى – إحداث تعديل فى الحدود الادارية للوحدات المحلية القائمة .

وقد بدأت الأراء والأفكار تتبلور على شكل مشروعات اقليمية ، ومقترحات لتقسيم الجمهورية الى أقاليم تخطيطية ، الى أن صدر قرار السيد رئيس الجمهورية رقم ٤٧٥ لسنة ١٩٧٧ . وقد تضمن هذا القرار تقسيم مصر الى ثمانية اقاليم تخطيطية هى :

أولا : اقليم القاهرة : وعاصمته القاهرة ويضم محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية .

ثانيا : اقليم الاسكندرية : وعاصمته الاسكندرية ويضم محافظات الاسكندرية والبحيرة ومنطقة النوبارية .

ثالثا : اقليم الدلتا : وعاصمته طنطا ويضم محافظات المنوفية والغربية وكفر الشيخ ودمياط والدقهلية .

رابعا : اقليم قناة السويس : وعاصمته الاسماعلية ويضم محافظات سيناء وبورسعيد والاسماعليلية والسويس والشرقية والجزء الشمالى من محافظة البحر الأحمر حتى خليج السويس .

خامسا : اقليم مطروح : وعاصمته مطروح ويشمل محافظة مطـــروح .

سادسا : اقليم شمال الصعيد : وعاصمته المنيا ويضم محافظات بنى سويف والفيوم والمنيا وجزءا من شمال البحر الأحمر .

سابعا : اقليم أسيوط : وعاصمته أسيوط ويضم محافظتى أسيوط والوادى الجديد .

ثامنا : اقليم جنوب الصعيد : وعاصمته اسوان ويضم محافظات سوهاج وقنا وأسوان والجزء الجنوبى من محافظة البحر الأحمر .

ونصت المادة الثانية من القرار الجمهورى المذكور، على أن تنشأ بكل اقليم لجنة عليا للتخطيط الاقليمى يشرف عليها الوزير المختص بالحكم المحلى ، وتختص هذه اللجنة بصفة رئيسية باقرار الأولويات التى تقترحها هيئة التخطيط الاقليمى .

كما نصت المادة الثالثة من القرار الجمهورى المشار اليه ، على أن ينشأ لكل اقليم من الاقاليم الاقتصادية هيئة للتخطيط الاقليمى تتبع وزارة التخطيط .

وتختص هذه الهيئة بصفة رئيسية بالإعداد للتخطيط الاقليمى فى ضوء الأولويات والمعايير التى تحددها اللجنة العليا للتخطيط الاقليمى ، وذلك بالاضافة الى متابعة تنفيذ الخطة عند اقرارها .

وبعد صدور هذا القرار أنشأت وزارة التخطيط وظائف بدرجة وكيل وزارة لرئاسة هيئات التخطيط الاقليمى .

الا أن هناك بعض الملحوظات على هذا التخطيط الاقليمى منها :

- غيبة التخطيط العمرانى :

من أهم خصائص التخطيط الاقليمى أن يسير التخطيط الاقتصادي جنبا الى جنب مع التخطيط العمرانى فى كل مراحله ، حتى يخرج التخطيط العام فى صورته النهائية متكاملا ، ليبين ما سيكون عليه الاقليم فى المستقبل ومايشمله من مراكز عمران تربط طرق واستعمالات أرض الإقليم من زراعة وصناعة وسياحة وتجارة .

وبمعنى آخر يرسم رجل الاقتصاد خطوط المستقبل للأنشطة الاقتصادية ويرسم مهندس التخطيط الصورة المجسمة لمراكز العمران . أما أن يفصل التخطيط الاقتصادى عن التخطيط العمرانى المكانى فان ذلك يؤدى الى نتائج غير مرغوبة .

- ضرورة الاستفادة من المحليات فى إعداد التخطيط الاقليمى :

بمجرد صدور قرار رئيس الجمهورية فى عام ١٩٧٧ بتقسيم مصر الى ثمانية أقاليم تخطيطية ، أنشأت وزارة التخطيط ثمانى وظائف بدرجة وكيل وزارة لرئاسة التخطيط بهذه الأقاليم . وقد مضى على تشكيل هذه المجالس أكثر من سبع سنوات ولم يظهر لنشاطها شىء يذكر ، بخلاف توزيع الاستثمارات على مستوى الاقاليم بدلا من مستوى المحافظة ، ومن ثم فان الأمر يحتاج الى مراجعة كيفية الاستفادة من الطاقات البشرية فى الأجهزة المحلية .

- مع أهمية تقييم التقسيم الحالى بالنسبة لبعض الأقاليم للتحقق من مدى فاعليته ، ومن ثم اقتراح التعديلات الضرورية .

المحاولات السابقة فى مجال التخطيط العمرانى

فى عام ١٩٦٤ بدأ التطبيق الفعلى فى التخطيط الاقليمى ، وذلك بصدور قرار جمهورى بانشاء مشروع اقليم أسوان ، وقد أنشىء للمشروع جهاز قام بعمل الأبحاث والدراسات الميدانية . ولكن اتضح صعوبة تخطيط وتنمية الاقليم فى غيبة تخطيط وتنمية الاقاليم الأخرى

للدولة . واقترح القائمون على الجهاز تقسيم مصر الى ستة اقاليم تخطيطية . وفى عام ١٩٦٥ صدر قرار جمهورى بإنشاء لجنة عليا لتخطيط اقليم القاهرة الكبرى الذى يضم مدينة القاهرة وبعض اجزاء محافظتى الجيزة والقليوبية ، وشكل لهذه اللجنة جهاز قام بعمل الدراسات المختلفة .

وقد أوصت اللجنة بتقسيم مصر الى أقاليم تخطيطية وتنمية هذه الاقاليم ، واقترح الجهاز تقسيم مصر الى ثمانية أقاليم ، وقد ألغى هذا الجهاز سنة ١٩٧٢ .

وفى سنة ١٩٦٦ صدر قرار جمهورى بانشاء لجنة عليا للتخطيط الاقليمى والعمرانى لمنطقة الاسكندرية ، ولم تشكل اللجنة لظروف حرب ١٩٦٧ ، كما صدر فى نفس العام قرار جمهورى بانشاء لجنة لتعمير خليج السويس .

الاقتراحات الخاصة بالتقسيم الجديد

١- اقتراح يدعوالى وجوب اختصار عدد المحافظات من خمس وعشرين محافظة الى عشر محافظات على الأكثر .

ويستند هذا الاتجاه الى أن الغرض الذى يهدف اليه نظام الادارة المحلية لايمكن أن يتحقق فى ظل التمزيق المبالغ فيه لأوصال القطر الى وحدات أصغر من الحجم الاقتصادى والادارى والبشرى المطلوب ، وكى تتمكن كل محافظة من أن تتكامل وأن تكون لها عاصمة اقليمية كبرى ، تصلح لأن تكون مراكز اشعاع فى سائر الجمهورية ومناطق جذب مضاد لقوة جذب القاهرة التى تمتص معظم الطاقات .

وقيل تبريرا لهذا الاتجاه أنه سيترتب عليه نشوء أبعاد مكانية جديدة ستساعد على تحقيق التنمية الاقتصادية .

٢- الاقتراح المقدم من لجنة تخطيط القاهرة الكبرى وهو يدعو الى تقسيم مصر الى سبعة أقاليم هى :

- اقليم القاهرة الكبرى : ويشمل محافظة القاهرة وبعض أجزاء من محافظتى الجيزة والقليوبية .
- اقليم الاسكندرية : ويشمل محافظة الاسكندرية وبعض أجزاء من محافظتى البحيرة ومطروح .
- اقليم الدلتا : ويشمل محافظات الشرقية والدقهلية ودمياط كفر الشيخ والغربية والمنوفية وبعض أجزاء من محافظتى القليوبية والبحيرة .
- اقليم الصعيد الأوسط : ويشمل جزءا من محافظة الجيزة ومحافظات الفيوم وبنى سويف والمنيا أسيوط .
- اقليم الصعيد الأعلى : ويشمل محافظات سوهاج وقنا وأسوان والجزء الجنوبى من محافظة البحر الأحمر .
- اقليم سيناء : ويشمل محافظات القنال الثلاث بورسعيد ، الاسماعيلية ، السويس ، والجزء الشمالى من محافظة البحر الاحمر وسيناء .
- اقليم الصحراء الغربية : ويشمل الجزء الشمالى من محافظة الصحراء الغربية حتى واحة سيوة .

٣- الاقتراح المقدم من وزارة التخطيط وهو يدعو الى تقسيم مصر الى ستة أقاليم هى :

- اقليم القاهرة : ويشمل محافظات القاهرة والقليوبية والجيزة .
- اقليم الاسكندرية : ويشمل محافظات الاسكندرية والبحيرة ومطروح والفيوم .
- اقليم الدلتا الوسطى : ويشمل محافظات المنوفية والغربية وكفر الشيخ ودمياط والدقهلية .
- اقليم قناة السويس : ويشمل محافظات القنال الثلاث بورسعيد ، والاسماعيلية والسويس وسيناء والشرقية والنصف الشمالى من محافظة البحر الأحمر .
- اقليم الصعيد الأوسط : ويشمل محافظات بنى سويف والمنيا وأسيوط وسوهاج والوادى الجديد .
- اقليم اسوان : ويشمل محافظات قنا وأسوان والجزء الجنوبى من محافظة البحر الأحمر .

٤- الاقتراح المقدم من مشروع اقليم أسوان : وهو يدعو الى تقسيم مصر الى ستة أقاليم هى :

– منطقة القاهرة الكبرى : وتشمل محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية .

– منطقة الدلتا : وتشمل محافظات الدقهلية ودمياط وكفر الشيخ والغربية والمنوفية .

– المنطقة الشرقية : وتشمل محافظات بورسعيد والاسماعيلية والسويس والشرقية ويضاف اليها سيناء ، وتعتبر اقليما مستقلا لاعتبارات عسكرية وسياسية .

– المنطقة الغربية : وتشمل محافظات الاسكندرية والبحيرة ومطروح والجزء الشمالى من الصحراء الغربية شمالى الواحات الخارجة .

– المنطقة الوسطى : وتشمل محافظات الفيوم وبنى سويف والمنيا وأسيوط والجزء الشمالى من محافظة البحر الأحمر شمال الغردقة .

– المنطقة الجنوبية : وتشمل محافظات سوهاج وأسوان والجزء الجنوبى من محافظة البحر الأحمر (جنوب الغردقة) والجزء الجنوبى من محافظة الوادى الجديد جنوب الواحات الخارجة .

٥– اقتراح يدعو الى تقسيم مصر الى ثمانية أقاليم هى :

– اقليم القاهرة الكبرى : ويشمل محافظة القاهرة وبعض أجزاء من محافظتى القليوبية والجيزة .

– اقليم الاسكندرية : ويشمل محافظة الاسكندرية وبعض أجزاء من محافظتى البحيرة ومطروح .

– اقليم قناة السويس : ويشمل محافظات القنال الثلاث : بورسعيد ، الاسماعيلية ، السويس .

– اقليم الدلتا : ويشمل محافظات الشرقية والدقهلية ودمياط وكفر الشيخ والغربية والمنوفية ، وبعض أجزاء من محافظتى القليوبية والبحيرة .

– اقليم شمال الوجه القبلى : ويشمل جزءا من محافظة الجيزة ومحافظات الفيوم وبنى سويف والمنيا وأسيوط وسوهاج ، والنصف الشمالى من محافظة البحر الأحمر .

– اقليم جنوب الوجه القبلى : ويشمل محافظتى قنا وأسوان والجزء الجنوبى من محافظة البحر الأحمر .

– اقليم مطروح : ويشمل محافظة مطروح .

– اقليم الوادى الجديد: ويشمل محافظة الوادى الجديد وبعض أجزاء من محافظة مطروح .

٦– اقتراح يدعو الى تقسيم الجمهورية الى ستة أقاليم هى :

– اقليم القاهرة الكبرى : ويشمل محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية .

– الاقليم الشرقى : ويضم محافظات سيناء وبورسعيد والاسماعيلية والسويس والبحر الأحمر .

– اقليم الدلتا : ويضم جميع محافظات الوجه البحرى عدا القليوبية والبحيرة .

– الاقليم الغربى : ويضم جميع محافظات البحيرة والأسكندرية ومطروح .

– اقليم مصر الوسطى : ويضم محافظات بن سويف والفيوم والمنيا وأسيوط والوادى الجديد .

– اقليم مصر العليا : ويضم محافظات سوهاج وقنا واسوان .

٧– اقتراح يدعو الى تقسيم مصر الى ثمانية اقاليم حيث يدخل الصحراء فى الوادى :

– اقليم الشرق : يضم محافظات بورسعيد والاسماعيلية والسويس والقنال وجنوب سيناء وجزءا من البحر الأحمر .

– اقليم الشمال : يضم محافظات دمياط والدقهلية والشرقية والقليوبية .

– اقليم الدلتا : يضم محافظات كفر الشيخ والغربية والمنوفية والبحيرة ومديرية التحرير .

– اقليم القاهرة : يضم القاهرة والجيزة وجزءا من القليوبية .

– اقليم الوسط : يضم الفيوم وبنى سويف والمنيا وجزءا من الصحراء الغربية .

– اقليم الجنوب : يضم أسيوط وسوهاج وقنا وجزءا من البحر الأحمر والصحراء الغربية الى حدود ليبيا .

– اقليم أسوان : يضم أسوان وجزءا من البحر الأحمر وجزءا من الصحراء الغربية .

– مع امكان انشاء اقليم مستقل فى وادى النطرون يسمى اقليم

العاصمة اذا حدث وتقرر انشاء عاصمة سياسية فيه . والا بقى داخل اقليم الغرب وجزء منه فى اقليم القاهرة .

مع ملاحظة أن كل اقليم من هذه الأقاليم يضم مساحات كبرى من الصحارى المجاورة له .

. وبهذا تصبح لكل اقليم خاصيته ومزاياه .

فمثلا يضم اقليم الشرق مساحات وتجمعات وأنشطة متعددة وموارد زراعية وبترولية وتعدينية وسياحية ،الى جانب قناة السويس كشريان حركة هام .

أى توجد امكانات للتنمية البشرية والاقتصادية والحضارية تستوعب أبناء الاقليم الذين تسهل عليهم عملية الحركة والاستثمار فى أنحائه ، كما يمكن ان يستوعب بشرا آخرين يهاجرون اليه من أمكنة الزحام البشرى فى الدلتا والصعيد .

كذلك فان اقليم الغرب يضم ثروة زراعية كبيرة مع امكان تنمية حيوانية وسمكية فضلا عن الصناعة ومجالات استخدام الطاقة الشمسية فى المناطق التى يتم تعميرها .

كما نجد أن الأقاليم الجنوبية المقترحة عبارة عن تقسيمات عرضية لتشمل الصحراء شرق وغرب النيل من البحر الأحمر الى الحدود الليبية .

نتائج تحليل هذه الاقتراحات :

ومن استعراض هذه المقترحات الخاصة بتقسيم مصر الى اقاليم ، يتضح أن هذه الاقتراحات تجمع على رأى موحد بالنسبة للمنطقة الآهلة بالسكان أى الدلتا والوادى ، حيث قسمت هذه المنطقة الى أقاليم تكاد تكون متشابهة ، فليس هناك اختلاف كبير فى التقسيمات مثل اقليم القاهرة الكبرى واقليم القاهرة الكبرى واقليم الدلتا واقليم شمال الصعيد واقليم جنوب الصعيد .

ولكن الاقتراحات تباينت فى الرأى بالنسبة للمناطق الصحراوية (سيناء والصحراء الشرقية والصحراء الغربية) فأغلب هذه الاقتراحات يرى ضم المناطق الصحراوية ودمجها فى الوادى مثل ضم سيناء الى مدن القناة وضم اقليم مطروح الى الاسكندرية .

ويستند الرأى القائل بتقسيم الجمهورية تقسيما أفقيا وضم الصحراء للوادى ، الى أن ذلك أمر حتمى سوف نضطر اليه مستقبلا ، وعلى سبيل المثال :

يجب أن نتجه للصحراء الشرقية وسيناء لأنها المناطق التى يجب أن نتجه اليها ، والدليل على ذلك أن الصحراء الشرقية تعتبر بحق خط الدفاع الأول لوادى النيل ، كما أن المسافة بين النيل وساحل البحر الأحمر ليست كبيرة ، فهى تتراوح مابين ١٥٠٠ كيلو متر الى ٢٥٠ كيلومترا مربع وهى مساحة يمكن توصيل مياه النيل اليها بخطوط أنابيب أو قنوات .

كما أن الصحراء الشرقية ليست بها رمال متحركة مما يجعلها فى مأمن من الرياح الشديدة التى تدفع أمامها الكثبان الرملية ، ويضاف الى ذلك أن تعمير الصحراء الشرقية وضمها الى الوادى وانشاء مدن بها يجعلنا نتجه الى البحر والى انشاء موانى جديدة صغيرة ، تؤدى الى استيعاب الحركة الاقتصادية ناحية العالم العربى مثل التصدير والاستيراد .

ويمكن استخدام مياه الصرف الصحى فى هذه المناطق للزراعة مع اضافة نسب من المياه الجوفية اليها .

ويلاحظ أنه يوجد بالصحراء الشرقية ثروات كبيرة من الرخام والفوسفات وخام الحديد والنحاس والبترول . وكما سبق أن ذكرنا فان الصحراء الشرقية أو محافظة البحر الأحمر يمكن ضم الجزء الشمالى منها الى اقليم القنال ، والجزء الاوسط لاقليم الصعيد الأوسط ، والجزء الجنوبى لاقليم أسوان . وهذا يفيد الاقتصاد المصرى بأن يكون لكل اقليم منفذ على البحر ونصيب من الثروات الزراعية والسمكية والمعدنية .

مثال آخر اقليم اسوان :

يمكن فى اقليم اسوان الاهتمام بمدينة طيبة غرب الأقصر فى الصحراء الشرقية وتبعد عن الأقصر بعشرين كيلومترا للربط بين النيل والبحر الأحمر .

ويمكن الاستفادة من بحيرة السد العالى فى خلق مجتمع زراعى من مدن وقرى على شواطئها ، اذ تقدر الأراضى التى يمكن زراعتها بحوالى ٢٧٠ ألف فدان حيث أن مياه بحيرة السد مياه حلوة يصل مسطحها الى حوالى ٥٠٠٠ كيلومتر مربع ، وشواطى البحيرة يصل

طولها فى مصر الى أكثر من ألف كيلومتر على الشاطئين الغربى والشرقى . وفى هذه المنطقة يمكن تشجيع رءوس الأموال للعمل فى الثروة الزراعية ، وفى الثروة السمكية وفى السياحة .

وكذلك يمكن ربط بحيرة السد بجنوب الوادى الجديد بقناة توشكى ، حيث يمكن استصلاح مليونى فدان فى هذه المنطقة أو الأقليم كما يمكن انشاء جامعة أفريقية لها طابعها الخاص .

مثال ثالث من اقليم الاسكندرية :

هذا الاقليم يجب أن يشمل الاسكندرية والبحيرة ومطروح ، ويمكن تنميته اقتصاديا ليصبح منطقة جذب ، ومن اقاليم التوازن .

كما يمكن تغذية الساحل الشمالى فى اقليم الاسكندرية بالمياه من ترعة النوبارية .

التوصيات

وقد برزت من خلال مناقشات المجلس لهذا الموضوع اتجاهات وآراء من أهمها :

– يجب عند إعداد التقسيمات الادارية ان يوضع فى الاعتبار مايلى :

• مراعاة الخرائط التى سبق إعدادها والتى تحدد الصناعات والثروات المعدنية والأثرية وغيرها .

• لاينبغى أن تتدخل الحدود فى حركة المواطنين ونشاطهم اليومى ، فلا تفصل بين مكان العمل والمسكن .

• أن يكون النيل عامل وصل وليس عامل فصل كما يحدث الآن .

• ان الاقتصاد يفرض نفسه دائما على أى تقسيم ادارى ، وليس شرطا أن يؤسس التقسيم على التكامل ، بل من الممكن أن يؤسس على التخصص أو تقسيم العمل أو المزايا النسبية أو حجم الوحدات الكبيرة ، فالمهم ليس التكامل دائما ، وانما ماتفرضه علينا تحديات السياسة السكانية والأمن الغذائى مما يساعد على تحقيق معدلات تنمية مرتفعة .

.ان يراعى تجانس الوحدات المحلية ووحدة المصلحة ووحدة الانتماء بما يدعم الروابط بين السكان عن طريق القيم والعادات المشتركة .

وعلى ضوء الدراسة السابقة ، ومابرز خلال مناقشتها من اتجاهات وآراء يوصى بإعادة التقسيم الادارى للجمهورية وفقا للأسس الآتية .

* مستويات الادارة المحلية المقترحة :

المستوى الأول : مستوى الاقليم وهو مستوى تخطيط وتنسيق ومتابعة ويتكون من مجموعة من المحافظات بينهما تكامل اقتصادى وجغرافى ووحدة فى المصالح والمرافق المحلية على النحو الموضح آنفا بالتقرير .

المستوى الثانى : مستوى المحافظة وهو مستوى تنفيذى :

ويلى مستوى الاقليم ويمكن الابقاء على الحدود الحالية للمحافظات مع تعديلات طفيفة كما واضح من التقسيم الادارى المقترح فيما يلى ، فيما عدا محافظة البحر الأحمر التى يمكن تقسيمها الى ثلاثة أقسام ، قسم شمال يتبع اقليم قناة السويس وقسم وسط يتبع اقليم شمال الصعيد وقسم جنوب يتبع اقليم مصر العليا .

المستوى الثالث : مستوى البلدية وهو مستوى تنفيذى :

على أن يكون هذا المستوى واحدا للمدينة والحى والقرية ويخضع لاشراف المحافظ مباشرة .

* تقسيم الجمهورية الى الاقاليم الستة التالية :

– اقليم القاهرة الكبرى :

وعاصمته القاهرة ويضم محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية وجزءا من محافظة الفيوم – وهو الجزء المجاور لمحافظة الجيزة على الطريق السريع بين القاهرة والفيوم – وكذلك الجزء الملاصق لمحافظة القاهرة على طريق السويس القاهرة الصحراوى . ويسمى اقليم القاهرة الكبرى .

– اقليم الاسكندرية :

وعاصمته الاسكندرية ويضم محافظة الاسكندرية وجزءا من محافظة البحيرة ومحافظة مطروح

– اقليم الدلتا : وعاصمته طنطا ويضم محافظة الغربية ومركز كوم حمادة – من محافظة البحيرة – ومحافظة المنوفية والجزء الجنوبى من مديرية التحرير من محافظة البحيرة – ومحافظات كفر الشيخ ودمياط والدقهلية .

– اقليم قناة السويس :

وعاصمته الاسماعيلية ويضم محافظات الاسماعيلية وسيناء الشمالية والجنوبية والسويس والشرقية وبورسعيد والجزء الشمالى من البحر الأحمر الملاصق لخليج السويس .

– اقليم شمال الصعيد .

وعاصمته المنيا ويضم محافظات بنى سويف والفيوم والجزء الأوسط من محافظة البحر الأحمر الحالية ومحافظتى أسيوط والوادى الجديد .

– اقليم مصر العليا :

وعاصمته أسوان ويشمل محافظات سوهاج وقنا وأسوان ومنطقة بحيرة السد العالى والجزء الجنوبى من محافظة البحر الأحمر .

وقد روعى فى هذا التقسيم أن يكون لكل اقليم منفذ على البحر الابيض المتوسط أو البحر الأحمر قدر الامكان ، كما روعى أن يمثل الاقليم وحدة اقتصادية متكاملة وأن تتنوع الموارد فيه من ثروات زراعية وسمكية ومعدنية وسياحية ، أن يكون لكل اقليم الشخصية الاعتبارية .

* مجلس الاقليم :

سبق أن أوصى المجلس – على ضوء التجارب السابقة التى مرت بالحكم المحلى فى مصر – بأفضلية العودة الى نظام المجلس الواحد . ومن ثم فيقترح أن يكون لكل اقليم مجلس ، مقره عاصمة الاقليم .

ويشكل مجلس الاقليم من :

– رئيس الاقليم وتكون له رئاسة المجلس ويعين بقرار جمهورى ويحضر اجتماعات اللجنة الوزارية للحكم المحلى فيما يختص بالمسائل المتعلقة بإقليمه ويحل أقدم المحافظين فى دائرة الأقليم محل رئيس الاقليم عند غيابه .

– عدد من الأعضاء المنتخبين بالانتخاب الفردى المباشر بواقع ٥٠٪ من عدد الاعضاء فى مجلس كل محافظة تقع فى نطاق الاقليم .

– عدد من الأعضاء يعينون بحكم وظائفهم ويمثلون المصالح الحكومية على أن تحدد اللائحة التنفيذية التى تصدر عند اقرار هذا النظام المصالح الحكومية الممثلة .

– عدد من الأعضاء من ذوى الخبرة أو الكفاءة من أبناء الاقليم لايقلون عن خمسة ولايزيدون على عشرة ممن تتوافر فيهم شروط الترشيح لعضوية المجالس المحلية ويصدر بختيارهم قرار من رئيس مجلس الوزراء . ويراعى فى جميع الأحوال أن تكون الأغلبية للاعضاء المنتخبين ، على أن تكون مدة عضوية المجلس ست سنوات . ويجدد نصف الأعضاء كل ثلاث سنوات بطريق القرعة ، أما النصف الآخر فتنتهى مدة عضويتهم بانقضاء السنوات الست . وفى جميع الاحوال يجوز اعادة انتخاب من تنتهى عضويته من الأعضاء ، وكذلك يجوز تجديد عضوية الأعضاء المختارين .

ويختص مجلس الاقليم بالآتى :

– حق انشاء وادارة مختلف المرافق والأعمال التى تهم أكثر من محافظة فى نطاق الاقليم والتى تعود بالنفع العام عليه ، وذلك فى نطاق السياسة العامة للدولة .

– المشاركة فى إعداد ووضع الخطة الاقليمية وفق إطار الخطة العامة للدولة .

– الاشراف على المجالس المحلية الواقعة فى نطاق الاقليم .

– التنسيق بين مختلف المحافظات التى يضمها الاقليم فيما يختص بالمشروعات والخدمات المشتركة والقيام بالمشروعات التى تتمكن محافظات الاقليم من تنفيذها .

– انشاء بنوك اقليمية ووحدات اقتصادية بغرض إحداث التنمية الاقتصادية فى الاقاليم واستثمار مدخرات مواطنى الاقليم فى اطار الخطة القومية للدولة .

– العمل على تشجيع استغلال مصادر الثروة المحلية بالاقليم والعمل على النهوض بالانتاج الزرعى والحيوانى والصناعى .

– حق فرض رسوم محلية بقصد منح الاقليم اكتفاء ذاتيا فى تمويل مشروعاته بما لايتعارض مع السياسة العامة للدولة .

– لمجلس الاقليم سلطة الرقابة والاشراف على المجالس المحلية الواقعة فى نطاقه .

– لمجلس الاقليم الحق فى القيام مع بعض الأقاليم المجاورة له بمشروعات مشتركة وتنظيم اللوائح التى تصدر فى هذا الشأن بشروط هذا التعاون .

– لمجلس الاقليم الحق فى انشاء صناديق خاصة لمشاريع تمويل بالجهود الذاتية للمواطنين ، على أن يكون له حق الرقابة والاشراف عليها بما يعود على المواطنين بالنفع العام .

* مجلس المحافظة :

يكون لكل محافظة مجلس مقره عاصمتها ويطلق عليه اسمها .

ويشكل مجلس المحافظة من :

– المحافظ وتكون له الرياسة ويحل محله نائب المحافظ أو أقدم نواب المحافظ فى حالة تعددهم .

– ستة من الأعضاء المرشحين عن كل مركز أو قسم ادارى ينتخبون بالاقتراع الفردى المباشر ممن تتوافر فيهم شروط الترشيح لمجلس الشعب .

– عدد من الأعضاء يعينون بحكم وظائفهم ويمثلون المصالح الحكومية على أن تحدد اللائحة التنفيذية التى تصدر فى هذا الشأن المصالح الممثلة .

– عدد من الأعضاء المختارين من أبناء المحافظة لايقل عن ثلاثة ولايزيد على خمسة ممن تتوافر فيهم شروط الترشيح لمجلس المحافظة ، ويتميزون بالخبرات النادرة والكفاية فى ادارة مجتماتهم من غير أعضاء مجالس البلديات ويصدر باختيارهم قرار من رئيس الاقليم .

ويراعى فى جميع الأحوال أن تكون الأغلبية للأعضاء المنتخبين ، كما يحق لأعضاء مجلس الشعب والشورى عن المحافظة حضور اجتماعات هذه المجالس دون أن يكون لهم صوت معدود وعلى أن تكون مدة عضوية المجلس خمس سنوات .

ويختص مجلس المحافظة بالآتى :

يتولى مجلس المحافظة فى نطاق السياسة العامة للدولة انشاء وادارة مختلف المرافق والأعمال ذات الطابع المحلى التى تعود بالنفع العام على المحافظة ويكون خاضعا لرقابة مجلس الاقليم ويتولى بوجه خاص فى حدود القوانين واللوائح الامور الآتية :

– القيام بشئون التعليم والشئون الصحية والاجتماعية والزراعية والبيئية والثقافية وغيرها .

– الاشراف على المجالس البلدية الواقعة فى دائرته .

– تشجيع استغلال مصادر الثروة المحلية والعمل على زيادة الانتاج الزراعى والحيوانى والصناعى وغيره ، ونشر الوعى الاقتصادى والتعاونى بين المواطنين .

– تقديم المقترحات والمساعدات اللازمة لصيانة الأمن المحلى فى دائرته .

– القيام بانشاء وادارة مرفق النقل الداخلى فى دائرة المحافظة حسبما تحدده اللائحة التنفيذية .

– لمجلس المحافظة القيام بالمشروعات ذات الطابع المحلى التى لاتتمكن البلديات من انشائها أو ادارتها وذلك فى نطاق ما تحدده اللائحة التنفيذية .

– لمجلس المحافظة أن يقوم بانشاء مشروعات اقتصادية أو خدمية بالاشتراك مع المحافظات الأخرى فى نطاق الاقليم الذى يقع فى دائراته وبشرط موافقة مجلس الاقليم .

* المجلس البلدى :

يشكل المجلس البلدى من :

– عدد من الأعضاء لايقل عن العشرين ينتخبون بطريق الانتخاب الفردى المباشر ممن تتوافر فيهم الشروط اللازمة لعضوية مجلس الشعب وبشرط الاقامة فى دائرة البلدية .

– عدد من الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم لايقل عن ستة أعضاء يمثلون المصالح الحكومية وعلى أن تحدد اللائحة التنفيذية هذه المصالح .

– عدد من الأعضاء المختارين بما لايجاوز أربعة اعضاء ممن تتوافر فيهم شروط الترشيح لعضوية المجلس البلدى ويختارون من ذوى الكفاية فى الشئون البلدية ويصدر باختيارهم قرار من المحافظ المختص .

ويختص المجلس البلدى بالآتى :

– يباشر المجلس البلدى فى دائرة اختصاصاته الشئون الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية والصحية والثقافية ومرافق التنظيم والمياه والانارة والمجارى ووسائل النقل المحلية وغيرها من الخدمات .

– الاشتراك فى الهيئات المشتركة التى تشكل لادارة المشروعات ذات النفع العام التى يسهم فيها أكثر من مجلس بلدى فى نطاق المحافظة على أن يعين فى هذه الهيئات الاعضاء المعينون بحكم وظائفهم ممن لهم صلة بالمشروع المنشأ ، وعلى أن تكون رئاسة هذه الهيئة للعضو الذى يختاره رئيس الاقليم .

زيادة إنتاجية القرية المصرية

يمثل سكان القطاع الريفى فى مصر نحو ٥٦٪ من مجموع السكان ويضم هذا القطاع معظم القوى العاملة فى الانشطة الزراعية وما يرتبط بها من أنشطة صناعية وخدمية ، كما يضم ٨٧٩ وحدة محلية قروية تخدم نحو ٤٢٠٠ قرية فى المناطق القديمة ، و ٥٠٠ قرية فى المناطق المستصلحة ، ونحو ٢٥ ألف عزبة وكفر ونجع .

وتعتبر القرية القاعدة الانتاجية المصرية الأساسية إذ تسهم بالنصيب الأكبر فى الانتاج القومى ، وذلك بما تقدمه من المواد الغذائية والكسائية ، والمواد الأولية التى يقوم عليها النشاط الصناعى .

وبرغم أهمية الريف فانه لم يحظ ، خلال عهود طويلة ماضية ، بالرعاية الكافية ومن ثم تخلف فى نواح كثيرة ، وأدى هذا التخلف - فى اطار المتغيرات المحيطة بالمجتمع المصرى - إلى أن أصبحت القرى مستهلكة بعد أن كانت تنتج كفايتها وتصدر لخارجها . أما الأراضى الزراعية - أساس الانتاج - فهى آخذة فى التناقص ، حيث يتأرجح المعدل السنوى للنمو الانتاجى لقطاع الزراعة بين ٢، ٣ ٪ بينما يقابله نمو سكانى متزايد فى حدود ٢.٨ ٪ سنويا . والطلب على الغذاء يتزايد بالنسبة للفرد سنويا بين ٣.٥ - ٤٪ ومن ثم برزت قسوة الواقع الذى يفرض نفسه ، وهو الاتساع المطرد للفجوة الغذائية .

ومع ذلك ، فان جهودا متنوعة تبذل الآن لتصحيح مسار القرى من غلبة الطابع الاستهلاكى الى غلبة الطابع الانتاجى ، وان كانت هذه الجهود تأخذ شكل مداخل جزئية تعالج قضية زيادة الانتاج من منظور جزئى حسب كل منها .

على أن المجالس القومية حرصت على المشاركة فى دعم تلك الجهـــود ، بتناول الموضوع من منظور كلى ، سواء فى عمومياته أوخصوصياته .

ففى المجال الأول أنجزت مجموعات من الدراسات ، يأتى فى مقدمتهـــا :

. استراتيجية التنمية الزراعية .

. استراتيجية الأمن الغذائى .

. الهجرة الداخلية فى مصر .

. هجرة العمالة المصرية الى الخارج .

. استراتيجية تطوير النظام التعاونى .

وفى المجال الثانى ، كانت أهم دراسات المجلس عن :

. التنمية الريفية حتى عام ٢٠٠٠ .

. اتجاهات رئيسية لتطوير وتنمية القرية .

أما هذه الدراسة المكملة لكل ماسبق فتخلص نقاطها الرئيسية فيما يأتى :

الخصائص النموذجية للقرية المنتجة :

يرتبط مستوى الانتاج المادى ، تخلفا وتقدما ، بالاوضاع السائدة فى المجالات العمرانية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية . وفى هذا الاطار ، يمكن عرض الخصائص النموذجية الأساسية التى تتميز بها القرية المنتجة والتى تتلخص نقاطها الرئيسية فيمايأتى :

- النهوض بمستوى الانتاج من الحاصلات النباتية والحيوانية لأعلى مستوى ممكن ، ويشمل جميع الزراع فى القرية . ويتحقق ذلك عن طريق الأهداف الفرعية الآتية :

. المحافظة على المساحة المنزرعة وتحسين تربتها ونظم ريها وصرفها .

. تجميع الحيازات الزراعية فى مساحات كبيرة لتنفيذ التركيب المحصولى والدورة الزراعية المناسبة .

. استخدام التكنولوجيا الحديثة فى الزراعة على نطاق عام .

. تدبير الخدمات الائتمانية والخدمات الأساسية الأخرى اللازمة للوصول لأعلى إنتاج .

. استخدام التكنولوجيا الحديثة للنهوض بالانتاج الحيوانى ،

– تنفيذ أنسب عدد ممكن من مشروعات الانتاج النباتى والحيوانى والصناعى والبيئى فى اطار جهود القطاع الخاص (أفراد وشركات) والقطاع التعاونى والعام والحكومى .

– تهيئة بيئة عمرانية مناسبة .

– تقديم قدر مناسب من الخدمات العامة وتنفيذ أكبر عدد ممكن من المشروعات الخدمية باسهام فعال من الأهالى فى اطار اداء المنظمات الحكومية والأهلية ودورها بكفاءة وفعالية .

– تنظيم العمالة بالقرية .

– العمل المخطط المنسق لتنفيذ الاهداف السابقة .

مدى تحقق هذه الخصائص للقرية المصرية

وعلى ضوء اعتبار هذه الخصائص الست أهدافا رئيسية يؤدى إحرازها الى تحقيق الهدف العام وهو " زيادة إنتاج القرية " فى اطار معالجة تخلفها والنهوض بها ، يمكن إلقاء نظرة استطلاعية على القرى المصرية لمعرفة مدى تحقق هذه الأهداف فى محيطها :

(١) فى شأن النهوض بمستوى الانتاج من الحاصلات النباتية والحيوانية لأعلى مستوى ممكن :

– بذلت فى محيط القرى المصرية جهود متنوعة للتنمية الزراعية بهدف النهوض بمستوى الانتاج من الحاصلات النباتية والحيوانية لمستوى أفضل ، وقد أدت هذه الجهود الى ارتفاع انتاجية بعض المحاصيل وتكثيف الانتاج الزراعى واستنباط محاصيل جديدة ، الا أن ماحققته التنمية جاء أقل مما كان واجبا ، وأصدرت المجالس القومية المتخصصة عام ١٩٨٢ عدة توصيات للارتفاع بمعدلات التنمية الزراعية فى القرى .

– وقد اعتبر الارتفاع بمعدلات التنمية الزراعية – أو بمعنى آخر النهوض بمستوى الانتاج من الحاصلات النباتية والحيوانية لأعلى مستوى ممكن – هدفا رئيسيا يتحقق عن طريق الأهداف الفرعية المشار اليها آنفا .

وعلى أساس الاعتبارات التى أوردتها المجالس القومية المتخصصة فى مجال كل من هذه الأهداف الفرعية سنة ١٩٨٢ التى اتخذت سنة الأساس ، جرى استعراض أهم هذه الجهود التى بذلت فى مجال كل هدف منذ عام ١٩٨٢ ، ويتضح من استعراض هذه الجهود التى تبذل أساسا بمعرفة أجهزة وزارة الزراعة ، أنها تسير بصفة عامة فى اتجاه ايجابى ، الا أن زيادة انتاجية القرية لأعلى مستوى ممكن تتطلب تقديرا للموقف بالنسبة لهذه الأهداف الفرعية بغية الوصول الى مقترحات للتغلب على ما قد يوجد من أوجه للتخلف فى مجال تحقيق هذه الأهداف

وفيما يلى تقدير للموقف فيما يتعلق بهذه الأهداف الفرعية :

المحافظة على المساحة المزروعة وتحسين تربتها ونظم ريها وصرفها : باستعراض مايتعلق بهذا الهدف اتضح أن هناك ظاهرتين فى هذا المجال تؤثران سلبيا على انتاجية القرية أولاهما تناقص المساحة المزروعة نتيجة لاستقطاع الأراضى الزراعية للتوسع فى عمليات التشييد والبناء وتجريف الأرض الزراعية – وثانيهما انخفاض جدارة الأرض الزراعية بسبب ارتفاع مستوى المياه الجوفية وظهور مشكلات الملوحة والقلوية بسبب إسراف الزراع فى استخدام مياه الرى وقصورهم فى صيانة المساقى والمصارف القائمة وتطهيرها ، بجانب قيام بعض المزارعين بزراعة محاصيل مجهدة فى نفس المساحة من الأرض فى أزمنة متعاقبة أو نقص اضافة الأسمدة العضوية أو قصور فى خدمة الأرض .

وبالرغم من جهود وزارة الزراعة الا أن هذه المشكلات لاتزال قائمة

بدرجة ملحوظة .

– تنفيذ التركيب المحصولى والدورة الزراعية المناسبة فى اطار تجميع الحيازات الزراعية فى مساحات كبيرة : باستعراض مايتعلق بهذا الهدف اتضح أن التركيب المحصولى والدورة الزراعية التى تقررها الأجهزة المركزية لوزارة الزراعة لا تنفذ لدى عدد غير قليل من الزراع الذين يحجمون عن تجميع حيازاتهم الصغيرة المفتتة وهى الغالبية ، حيث إن السياسات السعرية المتبعة ونظام التوريد الاجبارى للمحاصيل تعتبر من العوامل الرئيسية لاقدامهم على مخالفة الدورة المقررة وزراعة محاصيل لا تخضع لنظام التسويق التعاونى والتوريد الاجبارى وذلك رغبة فى تحقيق أكبر ربح .

ومن المنتظر أن يتحسن الموقف فى هذا المجال نتيجة قيام الحكومة برفع أسعار بعض المحاصيل واعفاء الزراع من التوريد الاجبارى لبعضها .

– استخدام التكنولوجيا الحديثة فى الزراعة على أوسع نطاق : تتضمن الأنشطة المتعلقة بهذا الهدف استنباط التقاوى المحسنة – وانتاجها وتوزيعها . ومن الملاحظ أنه تم استنباط تقاوى عالية الانتاج لكثير من المحاصيل ، الا أن استخدام هذه التقاوى على نطاق عام لايزال محدودا نسبيا . كما تتضمن أنشطة هذا الهدف ميكنة العمليات الزراعية على أوسع نطاق . وقد قامت الأجهزة المختصة بوزارة الزراعة باعداد خطة قومية لميكنة العمليات الزراعية ، ويجرى تنفيذ هذه الخطة ، الا أن مساحات كبيرة من الأراضى الزراعية لاتزال تتم خدمتها عن طريق جهد الانسان والحيوان .

– استخدام التكنولوجيا الحديثة للنهوض بالانتاج الحيوانى : تتضمن الأنشطة المتعلقة بهذا الهدف العمل على تحسين أنواع الحيوانات الزراعية ، عن طريق رفع الكفاءة الانتاجية للجاموس والأبقار والاغنام والدواجن بالتهجين التدريجى والتحسين . كما تتضمن الأنشطة المتعلقة بهذا الهدف زيادة المصادر الغذائية للحيوانات الزراعية بالاستفادة بكافة المصادر المتاحة ، لاسيما عن طريق استخدام الوسائل غير التقليدية . والملاحظ أن التقدم فى هذين المجالين لايزال محدودا برغم مايبذل من جهود فى نطاقهما .

– تدبير نظم مناسبة لتقديم الخدمات الائتمانية الأساسية الأخرى اللازمة للوصول لأعلى انتاج : تتضمن الأنشطة المتعلقة بهذا الهدف توفير الخدمات الائتمانية فى اطار نظام ييسر للزراع الحصول عليها . وتقوم بنوك القرية بتوفير هذه الخدمات لدرجة مناسبة ، الا أنه توجد بعض السلبيات يقتضى الأمر تلافيها . كما تتضمن هذه الأنشطة تقديم الخدمات التعاونية فى اطار نظام ناجح للحركة التعاونية فى المجال الزراعى . والملاحظ تخلف أوضاع الجمعيات التعاونية الزراعية فى القرى عن المستوى المنشود لها ، كما تتضمن هذه الأنشطة كذلك ايجاد نظام على درجة عالية من الكفاءة للارشاد الزراعى ، وتبذل جهود كبيرة فى هذا المجال ، إلا أن التقدم لايزال محدودا .

كذلك تتضمن هذه الأنشطة تنظيم العلاقة بين ملاك الأراضى ومستأجريها ، والملاحظ أنه قد أجريت دراسات تفصيلية بمعرفة الأجهزة التنفيذية والتشريعية على المستوى القومى ، تضمنت صيغة محددة لتشريع مقترح فى هذا المجال ، إلا أن هذا التشريع لم يصدر بعد .

– العمل المخطط المنسق لتحقيق الأهداف الفرعية : الملاحظ أن غالبية القرى تصلها خدمات الأجهزة الزراعية مجزأة مفككة ، ومن ثم يكون أثرها ضعيفا فى زيادة الانتاج النباتى والحيوانى . على أن هناك عددا محدودا من القرى تصله هذه الخدمات بصورة متكاملة وتعتبر رائدة فى مجال تحقيق هذا الهدف ، وهى القرى التى تنفذ بها وزارة الزراعة – مشروع انتاجية المزارع الصغير .

× وفى إطار هذا المشروع يتكون فريق للادارة الزراعية من مدير بنك القرية ومرشدين زراعيين ومحللين ماليين وطبيب بيطرى وعدد من القادة المحليين ، ويعمل هذا الفريق (بالتعاون مع مجموعة من الخبراء) عملا اجتماعيا منظما لدراسة الأوضاع بالمنطقة عن طريق المرشدين

الزراعيين بالمنطقة الذين يختص كل منهم بالعمل فى خمسمائة فدان ، ثم يقوم الفريق بإعداد خطط منظمة للوصول لأعلى انتاج فى اطار تجميع الحيازات الزراعية فى مساحات مناسبة لتنفيذ التركيب المحصولى والدورة الزراعية الملائمة ، وفى اطار استخدام الأساليب التكنولوجية الحديثة فى الزراعة مع توفير مستلزماتها المادية عن طريق القروض الميسرة من بنك القرية والمعونة الفنية عن طريق الارشاد الزراعى ، وبعد تنفيذ هذه الخطط تجرى متابعتها وتقييمها بهدف تحسين النظام المتبع .

× يؤدى العمل بنظام مشروع انتاجية المزارع الصغير الى التغلب على الصعوبات السابق ذكرها فيما يتعلق بالأهداف الفرعية الخمسة الأولى ، كما يؤدى إلى ارتفاع مستوى الانتاج النباتى والحيوانى لأعلى مستوى ممكن .

(٢) تنفيذ أنسب قدر من المشروعات الانتاجية :

أى الصناعات الزراعية النباتية والحيوانية (أمن غذائى) والصناعات غير الزراعية .

– ينفذ فى هذا المجال مشروعات وتؤدى خدمات متعددة عن طريق أجهزة متعددة ، ويتضمن ذلك مايلى :

– تقديم قروض ميسرة وغير ميسرة للمزارعين لتنمية مشروعات الصناعات الزراعية وغير الزراعية . — بنك التنمية والائتمان عن طريق : مشروع انتاجية المزارع الصغير – مشروع القرى المنتجة – الخدمات العادية لبنوك القرى .

– دعم الصناعات البيئية (الزراعية وغير الزراعية) الانتاجية البيئية — وزارة الشئون الاجتماعية عن طريق الوحدات الاجتماعية – جمعيات التدريب المهنى والأسر المنتجة – صندوق دعم الصناعات – وزارة الصناعة وأجهزتها المختصة .

– تنفيذ دعم المشروعات — وزارة الادارة المحلية – جهاز بناء وتنمية القرية – صندوق التنمية المحلية .

– جهاز الصناعات الحرفية والتعاون الانتاجى .

– جهاز التنمية الشعبية .

هذا وبالرغم من كثرة عدد الأجهزة والهيئات العاملة فى مجال المشروعات الانتاجية ، فانه لايوجد تنسيق بين جهودها ، ومن ثم يحدث ازدواج وتضارب فى الخدمات التى تصل للقرى ، وفى هذا الاطار ولأسباب أخرى فان المشروعات الانتاجية القائمة فى الريف تعانى من نقص فى التمويل وفى الاخذ بالأساليب التكنولوجية الحديثة للانتاج ونقص الارشاد والاعلام والتسويق وغير ذلك من أوجه التخلف فى النظم الفنية والادارية المتبعة فى محيطها ، وهذا بالاضافة الى نقص عدد المشروعات الانتاجية القائمة بالريف عن العدد الذى يمكن أن تصل اليه .

(٣) تهيئة بيئة عمرانية مناسبة :

أعد بشأن هذا الهدف تقرير مستقل أقره المجلس بجلسة ٢٠/ ٢/ ١٩٨٨.

(٤) تقديم أنسب قدر من الخدمات العامة والمشروعات الخدمية :

يتبين من الدراسة ما يلى :

– فى عام ١٩٨٦ بلغ عدد مناطق الوحدات المحلية القروية ٨٧٩ منطقة ، تضم كل منها فى المتوسط قرية مركزية (مقر الوحدة المحلية) وخمس قرى رئيسية وخمسا وعشرين قرية فرعية (عزبة – كفر – نجع ... الخ) .

– يوجد بكل منطقة فى المتوسط مايلى :

وحدة محلية (مجلس تنفيذى ومجلس شعبى) وحدة اجتماعية – مجموعة صحية – ٨ مدارس ابتدائية ، وحدة صحية – ٢ جمعية تنمية مجتمع – ٢ مركز شباب .

– وتعتبر هذه المعدلات أقل من المعدلات المناسبة لتقديم قدر كاف من

الخدمات العامة والمشروعات الخدمية للقرى خاصة اذا وضعنا فى الاعتبار أن متوسط عدد السكان بمنطقة كل وحدة هو ٣٢٠٠٠ فرد ، وأن كمية ونوع الخدمات التى تقدمها وحدات الخدمات العامة الحالية أدنى بكثير من المستوى اللازم لسد احتياجات القرى ، فالخدمات التعليمية تتسم بضعف مستوى تحصيل التلاميذ وضعف ارتباطها بالبيئة وعدم تكملة نسبة كبيرة منهم للتعليم وبقاء نسبة عالية من الأمية فى الريف ، كما أن الخدمات الصحية تتسم بضعف مستواها وقلة العناية بالناحية الوقائية ونقص الأدوية والامكانات ، كذلك تعتبر خدمات الوحدات الاجتماعية أدنى من المستوى المنشود لها .

× ويجرى العمل على تحسين مستوى هذه الخدمات العامة عن طريق الخطط الخمسية التى تعدها الأجهزة المركزية للوزارات ، مسترشدة بما تصدره المجالس القومية المتخصصة من استراتيجيات وتوصيات ، وبالرغم من ذلك فان التقدم فى مجال تحسين الخدمات العامة لايزال محدودا .

(٥) تنظيم العمالة بالقرية :

يتبين من الدراسة مايلى :

– زيادة هجرة العمال الى المدن والى الدول العربية :

وقد ترتب على ذلك عدم كفاية المعروض من العمالة الزراعية لمواجهة متطلبات العمليات الزراعية الأساسية .

وفى المقابل فان الهجرة للمدن يترتب عليها ضغط المهاجرين على كافة المرافق السكنية ومايتصل بها من مياه وانارة وخدمات وغيرها ، الامر الذى يؤدى الى سوء حالة هذه المرافق والخدمات ، الى جانب نشأة أحياء فقيرة وغير مخططة عمرانيا ، مع عدم وجود فرص عمل لهولاء المهاجرين خاصة وأن مستوى مهاراتهم منخفض .

– ضعف أداء العمال الزراعيين :

ومن العوامل الأساسية التى أدت لذلك قضاء الريفيين ساعات طويلة ليلا لمشاهدة البرامج التليفزيونية ، مما أدى الى نقص ساعات العمل اليومية وضعف أدائهم .

– ارتفاع نسبة الاعالة :

لارتفاع نسبة صغار أو كبار السن فى الريف عنهم فى الحضر ، وقد ترتب على ذلك تحمل المنتجين أعباء ثقيلة للاعالة وزيادة الاستهلاك وزيادة المنفق على الخدمات ونقص الادخار وبالتالى تخلف جهود التنمية .

(٦) العمل المنسق المخطط لتنفيذ الأهداف السابقة :

– يعمل فى محيط التنمية الريفية فى مصر عدد كبير من المنظمات الأهلية والحكومية ، ولاتزال جهود هذه المنظمات قاصرة عن مواجهة مشكلات ، ومعوقات التنمية الريفية ، وعن النهوض بمستوى الحياة فى الريف الى المستوى المناسب . ومن الأسباب الرئيسية لذلك افتقار هذه المنظمات جميعها الى العمل المخطط المنسق على مختلف المستويات فى اطار قومى متكامل للتنمية الريفية ينهض على اساس سياسة عامة وخطة استراتيجية قومية للتنمية ، تعمل فى اطارها كافة الاجهزة عملا منسقا متكاملا للوصول الى معدلات أعلى للتنمية .

– أما بالنسبة للمستوى المحلى فان التنسيق مسند اساسا الى وحدات الادارة المحلية بالقرى فى اطار عمل المجلسين المشكلين فى نطاق عمل كل وحدة وهما المجلس التنفيذى الذى يضم رؤساء الوحدات الحكومية فى منطقة عمـــل الوحدة والمجلس الشعبى المنتخب من الأهالى .

– ومن المفروض أن تقوم كل وحدة محلية بإعداد خطة منظمة للتنمية الاقتصادية الاجتماعية الشاملة فى منطقة عملها .

كما أنه من المفروض أن يتم فى إطار عمل الوحدة المحلية تحقيق مشاركة الأهالى فعليا فى زيادة انتاجية القرية المصرية أذ ان مشاركتهم فى عمليات التنمية تؤدى الى مساندتهم لتلك العمليات ، كما تؤدى الى توفير كثير من النفقات الحكومية التى يمكن تدبيرها عن طريق جهودهم الذاتية .

الا أنه عمليا لاتقوم الغالبية العظمى من وحدات الادارة المحلية بإعداد خطط محلية للتنمية الشاملة فى مناطقها ، كما أن دورها ضعيف فى تنسيق جهود مختلف الأجهزة العاملة فى محيطها ، بجانب أن مشاركة الأهالى فى عمليات التنمية لاتزال محدودة للغاية .

التوصيات

وعلى ضوء العرض السابق ، ومادار حول موضوعه من مناقشات مستفيضة فى اجتماع المجلس ، برزت مجموعة من الاراء والاتجاهات ، يأتى فى مقدمتها :

– أن التعداد الأخير للسكان أظهر ان سكان الريف فى مصر قد نقصت نسبتهم من ٥٦.٢ ٪ الى ٥٦.١ ٪ فى عشر سنوات ، وهذا لاينفى ان هناك فائضا سكانيا فى الريف ، وهذا الفائض يفرز مشكلة البطالة التى قد تكون مشكلة مصر الأولى فى السنوات القادمة ، مما يستدعى التنبه لها من الآن .

– ان الطلب الخارجى على العمالة الزراعية المصرية سبب نقصا بينا فى العمالة الزراعية فى مصر ، حتى اصبحت ظاهرة تستوجب العمل على حلها .

– ان تنظيم الهجرة من القرى سواء الى الخارج أو الى المدينة ، أصبح أمرا ملحا لما لذلك من تاثير سلبى على انتاجيتها .

– ان المشروعات التى بدأناها منذ مدة – كمشروع المزارع الصغير – يلزم تقييمها للتعرف على مدى جديتها ومساهمتها الحقيقية فى زيادة انتاجية القرية .

وبناء على ما سبق ، وعلى ضوء دراسات المجلس السابقة عن : التنمية الريفية ، وتطوير وتنمية القرية يوصى بما يأتى :

أولا : زيادة انتاجية الفدان فى اطار التنمية الكاملة :

تنهض زيادة انتاجية القرية إلى أعلى مستوى ممكن باتباع نظام متكامل للتنمية الريفية ، تنتظم فى إطاره نظم التنمية الاقتصادية الهادفة للوصول لأقصى انتاج مادى مع نظم التنمية الاجتماعية الهادفة لتحسين نوعية الحياة .

وفى هذا المجال يوصى بمايلى :

* إعداد خطط محلية لزيادة انتاجية القرى : قيام وحدات الادارة المحلية بإعداد خطط محلية لزيادة الانتاجية فى قراها ، فى نطاق خطط محلية للتنمية الريفية المتكاملة تبنى على أساس النهوض بمستوى الانتاج من الحاصلات النباتية والحيوانية الى أعلى مستوى ممكن ، وتنفيذ أنسب عدد من المشروعات الانتاجية الزراعية والصناعية ، وتنظيم العمالة وتقديم قدر مناسب من الخدمات العامة

على أن يقترن بإعداد هذه الخطط تدبير الامكانات اللازمة لتنفيذها وإعداد نظام لمتابعتها وتقييمها ، وذلك كله فى اطار الخطة العامة .

* إيجاد بدائل عملية لزيادة انتاجية القرية المصرية الى أعلى مستوى ممكن : تجميع مشروعات ونظم وخبرات التنمية المحسنة المنفذة فعلا – مثل مشروع القرية المنتجة ومشروع انتاجية المزارع الصغير ومشروع الأسر المنتجة وغيرها – فى عدد محدود من القرى الرائدة بدءا بقرية واحدة من القرى المتخذة مقرا لوحدة محلية بكل محافظة ، ليكون لها مجتمعة أثرها الفعال فى زيادة انتاجية القرية ، ولتصبح هذه القرى الرائدة نماذج تحتذى بها باقى القرى .

* زيادة انتاجية القرى فى إطار نظام قومى متكامل للتنمية الريفية : إعداد نظام قومى متكامل للتنمية الريفية ، تنسق فى اطاره جهود مختلف الوزارات والأجهزة المعنية بالتنمية الريفية ، للقيام بعمليات البحث والتخطيط والتدريب والارشاد والاعلام والمتابعة والتقييم المتعلقة بالتنمية الريفية ، فى إطار منظم منسق ، بما يكفل زيادة انتاجية القرى لأعلى مستوى ممكن .

* تعبئة الطاقات والقوى والموارد لزيادة إنتاجية القرية : حشد الطاقات والقوى الشعبية الأهلية للعمل مع القوى الحكومية على توسيع القاعدة الانتاجية فى الريف ، عن طريق اسهام الأهالى بالجهود الذاتية المادية والمعنوية ، من خلال المجالس الشعبية لوحدات الادارة المحلية

وجمعيات التعاون وتنمية المجتمع وغيرها ، لزيادة انتاجية القرى الى أعلى مستوى ممكن ، وذلك فى إطار نظام الحكم المحلى .

* إيجاد نظام عام للتوعية فى مجال زيادة انتاجية القرية : إعداد نظام عام للتوعية فى هذا المجال ، عن طريق تنسيق جهود وزارات الثقافة والاعلام والشئون الاجتماعية والتربية والتعليم والأوقاف ، وغيرها من الأجهزة المعنية على مختلف المستويات لتوجيه السلوك العام فى الريف الى كل مامن شأنه زيادة انتاجية القرية .

* ايجاد نظام للحوافز فى مجال زيادة انتاجية القرية : أن يعد نظام للحوافز المعنوية والمادية التى تقدم لأكثر الأجهزة الحكومية والشعبية نشاطا فى مجال زيادة انتاجية القرية ، على أن يقترن بهذا النظام إيجاد نظام لتقييم الخطط والجهود التى تبذل لزيادة انتاجية القرى .

ثانيا : النهوض بمستوى الانتاج من الحاصلات النباتية والحيوانية الى اعلى مستوى ممكن :

* تعميم مشروعات انتاجية المزارع الصغير وإعداد خطط محلية للتنمية الزراعية : وذلك عن طريق توفير الامكانات اللازمة لتعميم مشروع انتاجية المزارع الصغير ، اذ يتم فى اطاره اشتراك الجهود الأهلية والحكومية لتنفيذ عمليات تحسين التربة والتجميع المحصولى ، واتباع النظم التكنولوجية الحديثة للزراعة والانتاج الحيوانى ، مع تدبير الخدمات الائتمائية والارشادية ، مما يؤدى الى الوصول لأنسب انتاج . على أن يقترن بتعميم هذا النظام ، إعداد نظام عصرى متكامل لجمع بيانات كافية عن الأوضاع الزراعية بالقرى ، لاستخدامها فى إعداد خطط محلية سليمة للتنمية الزراعية بالقرى . ويتلو ذلك توفير الامكانات اللازمة لتنفيذها ، واعداد نظام محكم لمتابعتها وتقييمها .

* المحافظة على الرقعة الزراعية وإيقاف التناقص بمنع تجريف تربتها أو البناء فوقها ، وذلك عن طريق استكمال التشريعات التى صدرت فى هذا الشأن والتشدد فى تطبيقها . مع التعريف على نطاق واسع ببدائل الطوب الأحمر ، وتخصيص مايوجد من مساحة بور أو قليلة الخصوبة للتوسع العمرانى للقرية .

* النهوض بالارشاد الزراعى من خلال خطة عامة تنطوى على خطة محلية سنوية منظمة لكل قرية .

* وضع خطة علمية مبنية على دراسات سليمة ، للنهوض بالانتاج الحيوانى عن طريق اتباع النظم الحديثة لتحسين التراكيب الوراثية والرعاية الطبية .

*العمل على تنظيم انتاج التقاوى المحسنة لمختلف المحاصيل وتوزيعها ، بحيث تغطى كافة المناطق ، فى اطار خطة قومية تعد لهذا الغرض ، تتضمن التنسيق بين مختلف الأجهزة العاملة فى محيط استنباط التقاوى وانتاجها وتوزيعها .

* توفير الامكانات اللازمة لاستكمال تنفيذ الخطة القومية للميكنة والخطط المعاونة لها المتضمنة خطط تطوير البحوث والارشاد والتدريب المتصلة بالميكنة .

* التنسيق بين جهود وزارتى الزراعة والرى والأهالى لإيجاد نظم فعالة لصيانة وتطهير المراوى والمصارف بالحقول على أن يكون للزراع دور أساسى فى تنفيذها ، وفى حالة تخلفهم ، تقوم الجمعية التعاونية بالتنفيذ على حسابهم .

* سرعة انتهاء أجهزة وزارة الزراعة من إعداد خريطة حصر وتصنيف الأراضى وتنظيم التركيب المحصولى تجاه التركيب الأمثل .

* الاعتماد لدرجة مناسبة فى المشروعات المعاونة حكوميا لتحسين التربة على الجهود الذاتية للزراع .

*استكمال الأجهزة الحكومية لتعديل سياستها ايجابيا فى مجال تسويق المحاصيل وتوريدها وتسعيرها .

* سرعة استصدار قانون تنظيم العلاقة بين ملاك الأراضى الزراعية ومستأجريها .

* تبسيط اجراءات صرف القروض وتوفير مستلزمات الانتاج وتسليمها للزراع فى مواعيدها المناسبة عن طريق بنوك القرى .

* النهوض بالتعاونيات الزراعية واتخاذ الوسائل الكفيلة باداء الجمعيات التعاونية لدورها بفاعلية فى مجال التجميع الزراعى وتنظيم الدورة الزراعية مع اعطاء الاجهزة المحلية بعض المرونة فى تطبيق الدورة الزراعية على المستوى المحلى .

ثالثا : تنفيذ أنسب عدد من المشروعات الانتاجية الزراعية والصناعية :

* تنسيق جهود مختلف الوزارات العاملة فى مجال المشروعات الانتاجية فى الريف وتشمل وزارات الزراعة - الشئون الاجتماعية - الصناعة - الحكم المحلى، وخاصة لجنة التنمية الريفية المنبثقة عن اللجنة العليا للتنمية المحلية والشعبية .

وفى اطار هذا التنسيق يتم مايلى :

- وضع خطة قومية طويلة المدى لتصنيع الريف ، تنفذ على مدى ثلاثين عاما ، أى ست خطط خمسية ، بحيث يصبح بكل قرية مصرية فى نهاية هذه الفترة قدر كاف من المشروعات الانتاجية الصناعية الزراعية وغير الزراعية ، التى تتوفر لها مقومات النجاح فى البيئة .

- تنظيم الأنشطة المتصلة بالمشروعات الانتاجية فى الريف ، ويتضمن ذلك : تنظيم التمويل بالاعتماد اساسا على القطاع الخاص ، والعمل على جذب مدخرات العاملين بالخارج لانشاء هذه المشروعات ، وتنظيم صرف القروض للتمويل بشروط ميسرة ، وتنظيم الارشاد والتسويق والاعلام والتدريب ، وادخال الأساليب والمعدات والادوات التكنولوجية الحديثة ، وتدبير مستلزمات الانتاج ، والعمل على أن تقوم التعاونيات بدورها فى هذا المجال بفعالية .

- إعداد خطة محلية لكل قرية تختار مشروعاتها الانتاجية ، بالاسترشاد ببيانات الخرائط الاستثمارية التى تعد لكل محافظة بمعرفة جهاز التنمية الشعبية للحكم المحلى .

- تنفيذ مشروع القرى الرائدة بواقع قرية بكل محافظة ، على أن تقع كل قرية من هذه القرى فى اطار عمل وحدة الحكم المحلى ، الذى يشكل فريقا لتنمية المشروعات الانتاجية ويضم المندوبين عن مختلف الأجهزة المعنية ، ويعمل عملا منسقا منظما للنهوض بالمشروعات الانتاجية العامة وانشاء المشروعات الجديدة .

- تشجيع الاستثمار العربى والأجنبى فى المشروعات الانتاجية .

رابعا : تقديم قدر مناسب من الخدمات العامة :

* التوسع فى انشاء جمعيات تنمية المجتمع لتغطية جميع القرى بخدماتها فى المجالات الثقافية والصحية والعمرانية والاجتماعية والاقتصادية ، بالاعتماد على الجهود الذاتية المعانة حكوميا .

* مضاعفة الاهتمام بالتنمية الاجتماعية عن طريق جمعيات تنمية المجتمع ، بالاشتراك مع المسئولين عن الخدمات العامة بمنطقة كل وحدة للادارة المحلية (التعليم - الصحة - الشئون الاجتماعية وغيرها) .

* اعطاء أولوية لتنفيذ برامج فعالة فى مختلف المجالات الاجتماعية وبصفة اساسية فى المجالات الآتية :

- تنظيم الأسرة .

- محو الأمية .

- مكافحة العادات السيئة ونشر العادات والقيم الحميدة مع التركيز على العادات والقيم المتصلة بالانتاج .

- ترشيد الاستهلاك .

- تقوية المشاركة الشعبية فى المشروعات الخدمية .

مع البدء فى تقييم مدى فاعلية القائم منها فى السنوات الخمس الأخيرة على ضوء نفقاتها .

* تنشيط الجهود الذاتية للاهالى فى مجال مشروعات الخدمات العامة فى الريف، مع تشجيعها بمختلف الوسائل - والتى قد يكون من بينها زيادة الاعتمادات المخصصة فى ميزانية الوزارات المعنية - وذلك ضمانا لاستمرار هذه الجهود وأدائها لدورها الفعال ، لما لذلك من اثر ايجابى على زيادة انتاجهم .

خامسا : تنظيم العمالة بالقرية :

* العمل على استيعاب أكبر قدر من العمالة فى المشروعات الانتاجية والخدمية المحلية ، فى اطار استيفاء العدد الذى يتطلبه تنفيذ الخطط المحلية التى تنفذ للتوسع فى المشروعات الانتاجية والخدمية ، وما يتطلبه ذلك من عمالة .

* العمل على تكوين وتصدير عمالة ماهرة الى خارج القرية ، بتنظيم الالتحاق بالتعليم الفنى وغيره ، فى اطار تخطيط القوى العاملة . وايجاد تناسب بين الخريجين من مختلف التخصصات وبين احتياجات العمل فى الدول الأخرى .

مشكلة المرور في القاهرة الكبرى بين المسببات والعلاج

تعد مشكلة المرور من أكبر المشكلات التى تعانى منها القاهرة الكبرى ، وهى جزء لايتجزأ من التخطيط العمرانى الشامل للمدينة . وتتعدد أبعاد هذه المشكلة بدءا من التكدس السكانى فى حيز عمرانى ضيق الى ازدياد اعداد السيارات الخاصة وانتهاء بسلوكيات المواطنين التى لاتنم عن وعى مرورى . وقد ساهم فى تعقد المشكلة تضارب وشيوع المسئولية نظرا لتعدد الهيئات والجهات الحكومية المسئولة عن قطاع النقل والمرور بالقاهرة الكبرى .

وقد سبق أن صدرت توصيات عن المجلس تتعلق بالتخطيط العمرانى للقاهرة كأحد الجوانب الهامة للمشكلة ، من اهمها ضرورة نقل الجهات الادارية الى خارج العاصمة ، وعدم انشاء اسكان ادارى جديد بها .

ويعرض التقرير المطول الذى قدم للمجلس تشخيصا وافيا لأبعاد المشكلة المرورية ، تتضح خطوطه العامة فيمايلى :

الزيادة السكانية : ان مشكلة المرور بالقاهرة الكبرى ترجع فى المقام الأول الى زيادة الكثافة السكانية بها نتيجة النمو السكانى من جهة ، والهجرة المستمرة الى المدينة من جهة أخرى ، نظرا لانها تمثل منطقة جذب للباحثين عن عمل .

بالاضافة الى أن العاصمة تتكدس بها الانشطة الحيوية من صناعة وتجارة وتعليم ، الى جانب تمركز الوزارات والهيئات والاجهزة الحكومية ومراكز تجارة الجملة والمصانع والمستشفيات والفنادق والمنشآت الثقافية والعملية والترفيهية .

وسائل النقل : تزايدت أعداد السيارات الخاصة بسبب عدة عوامل تتعلق بقصور وسائل النقل العام ، وانتهاج سياسة الانفتاح الاقتصادى ، وتعدد شركات الاستثمار وارتفاع مستوى الدخول ، نظرا لزيادة عدد المصريين العاملين بالخارج .

ويرتبط بهذا ازدياد الطلب على النقل ، مع الزيادة فى السكان والهجرة والتطور العمرانى فى اقليم القاهرة الكبرى .

شبكة الطرق : تمثل مساحة مسطح شبكة الطرق مايقرب من ٢٥٪ من مساحة القاهرة الكبرى ، وهى نفس المعدل العالمى فى هذا الصدد ، الا ان مايقرب من ٧٥٪ من هذه الشبكة قدأنشىء منذ أكثر من ٥٠ عاما ولاتتوافر فيها المواصفات المناسبة لحركة المرور الحالية ، علاوة على أن صيانتها لاتتم بالطريقة السليمة ، مما يتسبب فى انخفاض مستوى الخدمة ، وتشكيل خطورة على حياة مستخدمى الطرق . ولم تفلح سياسة بناء جسور علوية الا فى نقل الاختناقات من نقطة لأخرى ، لانها لا تنفذ فى اطار جذرى شامل للحركة المرورية ككل .

أسباب تخطيطية : تفاقمت أزمة المرور نظرا لعدم توافر مخطط شامل للنقل بالمدينة يرتبط مع المخطط العمرانى الشامل لها ، وهو أمر يتضح من المظاهر التالية :

- اتساع الرقعة العمرانية بصورة عشوائية على هيئة نشوء تجمعات دون تخطيط مسبق لربطها بشبكة الطرق ، مما أدى لإضافة عبء آخر على حركة النقل والمرور باقليم القاهرة الكبرى .
- زيادة الضغوط على شبكة الطرق الداخلة الى وسط المدينة والخارجة منها بسبب تمركز المصالح الحيوية الرسمية بها كالوزارات والمؤسسات والبنوك والعيادات ومكاتب المهندسين والمحامين وعدم انشاء مراكز تجارية فرعية فى مختلف الأحياء السكنية مناظرة للمركز التجارى بوسط المدنية .

– أدى عدم توافر ساحات واماكن انتظار كافية للسيارات التى يزداد عددها باطراد الى اضطرار قائدى السيارات للانتظار بصورة مخالفة على جانبى الطرق مما أثر على سيولة المرور . وتبرز أهمية هذه المشكلة مع التوسع الكبير فى انشاء المبانى العالية وتخصيص العديد منها للاسكان الادارى دون اشتراط توفير اماكن لانتظار السيارات .

أسباب تنظيمية :

– عدم وجود جهاز كامل للاشراف على المرور ، مما أدى الى تضارب تعليمات المسئولين ، واختفاء الحد الادنى للتنسيق بين جهاز شرطة المرور والاجهزة التنفيذية الأخرى .

– عدم تحديث وتطوير تعليمات أمن وسلامة المرور مما يؤدى لتأثير سلبى على سلوك قائدى السيارات ورجال المرور والمشاة جميعا .

– عدم وجود أجهزة مسئولة عن تنمية الوعى المرورى . وما تم من محاولات متفرقة كانت ذات تأثير ضعيف على سلوكيات الفئات المتعاملة مع المرور .

– وعلاوة على كل ماتقدم ، فان هناك أسبابا أخرى للمشكلة المرورية تتمثل فى إهمال صيانة السيارات العامة والخاصة ، ويرتبط بهذا ارتفاع أسعار قطع الغيار وضعف كفاءة الفنيين ، وعدم الاهتمام بتطوير نظام التأمين على السيارات ، وعدم الاهتمام برفع المستوى المعيشى لرجال المرور ، وعدم تمكين المتقاضين فى القضايا المرورية من الحصول على حقوقهم ، وضعف الاهتمام بالاختبارات الصحية والدورية لسائقى السيارات ، وهذه الاسباب تؤدى فى جملتها الى شيوع روح اللامبالاة وكثرة حوادث الطرق وعدم انضباط الحركة المرورية عليها .

التوصيات

وعلى ضوء هذا التشخيص الوارد فى التقرير وما دار من مناقشات حوله ، خلص المجلس الى عدد من التوصيات ، تتناول الجوانب المختلفة للمشكلة على النحو التالى :

فى مجال التنظيم :

لما كان إعداد تخطيط عمرانى لاقليم القاهرة الكبرى يلزم ان تقوم به جهة واحدة ، فانه يقترح تشكيل مجلس لمحافظى المحافظات الثلاث التى يقع فيها الاقليم وهى القاهرة والجيزة والقليوبية ، يتبعه جهاز تخطيطى موحد يختص احد قطاعاته الرئيسية بدراسة وتخطيط النقل والمرور لاقليم القاهرة الكبرى ، ويتولى وضع السياسات والحلول اللازمة للمشكلات المتعلقة بهذا الموضوع . على أن يكون الاشراف على التنفيذ وتطبيق اللوائح والقوانين من اختصاص الأجهزة المحلية بكل محافظة .

فى مجال التخطيط الاقليمى والعمرانى :

* البدء فى إعداد التخطيط الاقليمى على مستوى الجمهورية ، واعادة توزيع السكان على كافة المناطق التى يمكن تنميتها .

* إعداد تخطيط عمرانى استراتيجى وهيكلى وتنفيذى لاقليم القاهرة الكبرى ، واقرار هذا التخطيط من السلطات التشريعية وفقا لقانون التخطيط العمرانى رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ ليكون بعد اقراره منهجا أساسيا .

* استكمال الدراسات التفصيلية لتحديد شروط البناء للاستعمالات المختلفة والكثافات البنائية والسكانية لكى حى .

* إعداد التخطيط الشامل لحركة المرور والتخطيط التفصيلى للمسارات الرئيسية .

* وقف اقامة أى أنشطة جاذبة للسكان داخل القاهرة الكبرى مثل الأنشطة الصناعية والتجارية وماشابهها ، وعدم التوسع فى المصانع القائمة .

* عدم انشاء اسكان ادارى جديد للحكومة والقطاع العام داخل الحيز العمرانى الحالى ، ونقل الوزارات غير السيادية بكافة هيئاتها وأجهزتها وكذلك المعسكرات وبعض الجامعات والكليات العسكرية الى المدن والمجتمعات الجديدة .

* نقل الأنشطة التى لايتحتم بقاؤها فى اقليم العاصمة ، مثل الورش ومخازن وأسواق الجملة ومخازن الخردة والشون ، الى خارج الاقليم .

* العمل على جذب السكان الى مناطق التعمير الجديدة بتوفير

تسهيلات اسكانية لهم ، ومميزات فى الأجور والضرائب .

* تقسيم اقليم القاهرة الكبرى الى قطاعات متجانسة يشتمل كل قطاع على مركز خدمات مستقل ويحتوى على جميع الأنشطة المختلفة من مراكز تجارية وبنوك وادارات حكومية ومراكز ترفيهية ، مما يساعد على الحد من الزيادة فى حجم التنقلات بين هذه القطاعات .

* تطوير الأحياء القديمة وذلك بتخطيط شبكة الطرق الداخلية وتقاطعاتها واتباع نظام الاتجاه الواحد كلما أمكن ذلك ، مع رصف الطرق التى اختفت نتيجة القاء المخلفات أو تآكلت بفعل مياه الصرف الصحى مع علاج المسببات ، لتوفير الارصفة الصالحة وتنظيم أماكن الانتظار داخل الاحياء وبخاصة القديمة وتنظيم الاسواق وربط المنطقة بالطرق المحيطة .

* تنفيذ المشروعات الكبرى ذات التأثير الايجابى على المحاور الرئيسية ، مثل الاستمرار فى تنفيذ الطريق الدائرى بقوسيه الشرقى والغربى وكبارى جزيرة الوراق والمنيب لاستكمال الحلقة الدائرية وامتداد كوبرى روض الفرج حتى أوتوستراد القاهرة حلوان .

* تخطيط وتنفيذ المحاور القطرية التى تربط الحيز العمرانى بالطريق الدائرى مثل محاور كوبرى روض الفرج ومحور ٢٦يوليو (حتى الطريق الدائرى) وشارع التحرير ، وشارع ثروت لتوزيع حركة المرور على مخارج الاقليم بالطريق الدائرى .

* تنفيذ الخط الحضرى الأول والخط الحضرى الثانى من مشروع مترو الأنفاق.

* استغلال مجرى النيل استغلالا أمثل للانتقال مابين شمال القاهرة وجنوبها ومابين شرق النيل وغربه

* دراسة امكان نقل محطة السكة الحديد (رمسيس) وورش السبتية من منطقة وسط المدينة الى مماسات الحيز العمرانى الخارجى ، على أن يكون للقاهرة محطتان احداهما فى الشمال والأخرى فى الجنوب .

* دراسة تخطيط طريق دائرى حول منطقة وسط المدينة ، مع اقامة جراجات متعددة الطوابق خارج هذا الطريق لمنع اختراق منطقة الوسط بالوسائل الخاصة واقتصارها على وسائل النقل العام .

* ربط اشارات المرور على المحاور الرئيسية باشارات الموجة الخضراء .

* وضع قيود على الوافدين الجدد الراغبين فى الاقامة بالقاهرة الكبرى .

فى مجال السلوكيات :

نظرا لعدم تناسب سلوكيات المتعاملين مع المرور ومتطلباته لوجود قصور واضح فى سلوك مختلف الفئات ، فان الأمر يتطلب بذل جهد كبير ومتميز فى توجيه سلوك المتعاملين مع المرور بما يعمل على حل مشكلاته ، وذلك عن طريق :

- الاهتمام بالتعليم والتثقيف .
- معاقبة من يسلك سلوكا خاطئا بعقوبة رادعة .
- توفير الظروف التى تشجع على السلوك السوى .

وذلك بالأخذ بمايلى :

* الاهتمام بالتأمين الشامل على السيارات من خلال تطوير أساليب التأمين والاعلام عنه وربطه بسلوكيات قائدى المركبات .

* رفع المستوى المعيشى والوظيفى لرجال المرور وذلك من خلال توفير مناخ مناسب وعقد دورات تدريبية وتأهيلية لهم مع ربطها بسلوكيات المهنة والادارة .

* التأكيد على ضرورة الأخذ بالاساليب الحديثة فى الكشف الطبى على قائدى السيارات بصفة دورية ، على أن تتضمن مايتعلق بالجوانب النفسية والسلوكية لهم لما لذلك من تأثير فى أسلوب تعاملهم مع قوانين وآداب المرور .

* تضمين مناهج التعليم فى مراحله المختلفة مادة الوعى المرورى وخاصة فى المراحل الاولى منه ، لينعكس ذلك على سلوكيات التلاميذ على الطريق وخلق أجيال تؤمن بآدابه وسلوكياته .

* قصر صرف رخص القيادة على خريجى مدارس تعليم القيادة

المعتمدة ، مع الأخذ بالاساليب المتقدمة فى الاختبارات الفنية والعملية التى تجرى لهم أسوة بما يتبع فى الخارج .

* التوسع فى استخدام المركبات المخصصة لسحب السيارات التى تتعطل فى الطريق وتعوق المرور ، لاسيما فوق الكبارى وداخل الممرات السفلية ، والتوسع أيضا فى استخدام الدراجات البخارية الملاحقة للمخالفين لقوانين المرور .

* الالتزام بالمرور وسط الحارات المحددة بالخطوط البيضاء منعا للتزاحم ولإمكان تيسير مرور سيارات شرطة النجدة والاسعاف ومركبات اطفاء الحريق لأداء مهماتها الحيوية وتأثيم مخالفة ذلك وتشديد عقوبته .

فى مجال تحقيق عوامل الأمن والسلامة على الطريق :

* وضع الضوابط والقواعد والتجهيزات الهندسية التى تساعد تحقيق الأمن والسلامة على الطريق ، مع الالتزام بمتابعة تطبيقها من كافة الجهات المختصة .

* ضرورة الزام قائدى المركبات والراكب الامامى باستخدام حزام الأمان ، وكذا استخدام غطاء الرأس الحامى لقائد الدراجة البخارية ، ويراعى توافر هذه الوسائل عند الفحص الفنى للمركبات والدراجات البخارية ويتابع التنفيذ على الطريق بمعرفة رجال المرور .

* اقامة حوائط جانبية وأسوار معدنية مرنة أو مطاطية أو خرسانية طبقا للمواصفات الهندسية العالمية عند انشاء الكبارى والطرق العلوية (المرتفعة) .

* تحديد أماكن (مناطق أمان) أمام المستشفيات والمدارس والمصانع ، أوعلى الأقل تحديد أماكن آمنة للعبور باستخدام الأعتاب أو مايسمى بالمطبات الصناعية لاجبار قائدى المركبات على تهدئة السرعة فى هذه المناطق ، على أن تنفذ طبقا للمواصفات الهندسية العالمية .

* ضرورة تحديد ورسم العلامات الأرضية ، وخاصة عند مداخل التقاطعات وماقبلهاحتى يتمكن قائدو المركبات من استخدام حارات المرور بمايتواءم مع اتجاه حركتهم ، وايضا مع سرعة مركباتهم ، وذلك لما لتلك العلامات من دور هام فى توجيه اتجاه المركبة .

فى مجال تنمية الوعى المرورى :

ان تنمية الوعى المرورى عند الجماهير والعاملين على تشغيل مرفق المرور لأمر ضرورى وحيوى وذلك بالاستعانة بالاذاعة والتليفزيون ، وأن يكون لباقى وسائل الاعلام دور أيضا فى ذلك على أن تتضمن الأساليب الاقناعية فى الرسائل الاعلامية الخاصة بالاعلام المرورى مايلى :

- الوضوح
- تقديم الرسالة بالأدلة والشواهد
- ضرورة استخدام استمالات التحذير .

هذا ولابد من تحسين الصورة الذهنية لرجال المرور لدى الجمهور ، لأهمية ذلك فى تدعيم العلاقة بينهما .

ويكون دور وكالات الاعلان فى الاعلام المرورى كما يلى :

* تحديد نسبة معينة فى حدود ١٠ ٪ من حجم الاعلانات الخاصة بوكالات الاعلان فى الطرق والميادين للمساهمة فى زيادة وتنمية الوعى المرورى .

* تصميم وتنفيذ هذه الاعلانات فى شكل خاص وموحد بالاشتراك مع ادارات المرور المختصة .

* تقييم استخدام الوكالات الاعلامية للفوانيس المضيئة على أعمدة الانارة وكذلك اللوحات الاعلامية . أذ اتضح أن نسبة غير قليلة منها مخالفة لقانون تنظيم الاعلانات .

* أشراك وكالات الاعلان مع ادارات المرور فى تصميم الوحدات الخاصة بالارشادات والتعليمات التى يسترشد بها المشاة وقائدو السيارات عند استخدامهم الطريق .

* وجوب قيام ادارات المرور المختصة بالتنسيق مع المحليات بمراقبة الاعلانات التى تقام بالطرق العامة ، مع تحديد المواصفات الفنية (الموقع - اللون - الاضاءة - الأبعاد - وغيرها) لتستند اليها ادارات المرور عند تقييم اعلانات الطرق بكافة أنواعها .

* وضع المواصفات التى يجب تطبيقها على عوادم وسائل النقل ،

وبصفة خاصة الدراجات البخارية أسوة بما يتبع مع نظيرها فى الخارج للحد من التلوث .

استراتيجية إنشاء وصيانة الطرق داخل اقليم القاهرة الكبرى

تناولت دراسات المجلس السابقة مشكلة النقل باقليم القاهرة الكبرى فى دورته الثالثةعام ١٩٧٧ ، وكذلك دراسة موضوع النقل والمرور بالقاهرة الكبرى فى الدورة الحادية عشرة عام ١٩٨٥ .

كما استعرض المجلس فى دورته الحالية تقريرا عن مشكلة المرور بالقاهرة الكبرى بين المسببات والعلاج . واستكمالا للدراسات السابقة تناول التقرير المستفيض الذى عرض على المجلس عمليات انشاء وصيانة الطرق داخل هذا الإقليم ، ويخلص موجزه فيمايلى :

نمت القاهرة عبر العصور السابقة بصورة متزايدة ، مما جعلها الآن تمتد الى غرب النيل لتشمل مدينة الجيزة والتحمت الكتلة العمرانية لمدينة القاهرة بحدودها المعروفة تاريخيا بمدينة الجيزة بماتشمله من آثار هامة واستمر النمو شمالا وجنوبا ، كما امتد هذا النمو فى اتجاه الشمال الشرقى كامتدادات عمرانية يقع بعضها فى الصحراء الشمالية الشرقية ، والبعض الآخر فى الأراضى الزراعية شمال القاهرة .

وتتسم شبكة الطرق الداخلية باقليم القاهرة الكبرى بالتشابك الواضح ، وتشمل العديد من المحاور القطرية والمحيطية والشمالية - الجنوبية والشرقية - الغربية . ولقد بينت الدراسات النقص الواضح فى التغذية الرئيسية بالاقليم مما يؤثر على كفاءة الشبكة بصفة عامة ، كما أنه بدراسة هذه الشبكة يتضح التعدد والتشابك الوضح فى وظيفة بعض محاور الطرق ، وكذلك تدهور بعض هذه الوظائف مع الزمن نظرا للتغيير المستمر فى نوع استخدامات الاراضى المتاخمة لبعض المحاور ، فبدلا من ان تخدم المحاور الرئيسية مثلا حركة المرور العابرة يلاحظ ان بعضها يخدم وظيفة أخرى هى الاتصال المباشر باستخدامات الاراضى على الجانبين . مع ملاحظة الحاجة الشديدة الى محاور جديدة لشبكة الطرق بحيث تتكامل مع الطريق الدائرى المحيط بالاقليم والذى يجرى انشاؤه حاليا لكى تتم خدمة حركة المرور من الاقليم واليه بصورة اكثر كفاءة .

وتشمل مشكلات محاور الطرق الداخلية بالاقليم ايضا اسلوب الانشاء والصيانة للرصف وللأرصفة بصفة خاصة على ضوء قلة الاعتمادات المتاحة فى بعض الاحياء ، واللجوء فى معظم الاحيان لاستخدام أكثر اساليب انشاء الرصف تكلفة دون الاستفادة بالتكنولوجيا المتاحة حاليا فى معظم بلاد العالم المتقدم والتى توفر وسائل إنشاء وصيانة أقل تكلفة ، ويمكن تطويعها لكى تتناسب مع الظروف والخبرات المحلية ، وايضا تتضح الحاجة الماسة لبرامج صيانة مدروسة تستهدف تحسين حالة الرصف الحالى فى بعض المحاور أو المحافظة على الرصف الجديد فى محاور أخرى ، حتى تستطيع تلك المحاور القيام بخدمة حركة المرور المتزايدة حتى نهاية العمر التصميمى لرصفها .

ويسود سكان الاقليم شعور بالحاجة الى مزيد من وسائل التحكم فى حركة المرور وتأمينها ، وكذلك رفع كفاءة الوسائل المتاحة حاليا ، وذلك لتوفير انسياب أفضل وأمان اكثر لكل من حركة مرور المركبات والمشاة فى الاقاليم .

تحديد اقليم القاهرة الكبرى

تحدد اقليم القاهرة الكبرى تخطيطيا بحيث يشمل محافظة القاهرة

وجزءا من محافظتى الجيزة والقليوبية ، وروعى فى اختيار الحدود التخطيطية لهذا الاقليم مدى العلاقات التبادلية والتأثير غير المباشر للتجمعات والمناطق الريفية ، وتقدر مساحته بحوالى ٣٦٠ ألف هكتار ، وتقدر الكتلة العمرانية فى الاقليم بحوالى ٣٣ ألف هكتار يضاف اليها التجمعات الحضرية والريفية الواقعة داخل حدوده .

وتنقسم مناطقه المأهولة بالسكان الى ثلاث هى :

– الكتلة العمرانية الرئيسية وهى المحددة بمدن : القاهرة والجيزة وشبرا الخيمة (حوالى ٨,٦ مليون نسمة ١٩٨٢) .

– ست مدن صغيرة وهى : الحوامدية ، والبدرشين ، وأوسيم فى محافظة الجيزة ، والخانكة ، وقليوب ، والقناطر الخيرية فى محافظة القليوبية (٣٠٠ ألف نسمة ١٩٨٢) .

– قرى بالأراضى الزراعية فى الاقليم (مليون نسمة ١٩٨٢) .

وقد قدر تعداد سكان الاقليم سنة ١٩٨٢ بحوالى ٩,٩ مليون نسمة وهذا العدد يمثل ٢٢٪ من اجمالى تعداد سكان الجمهورية ، و٤٣٪ من تعداد سكان الحضر ، وتقدر زيادة السكان سنويا بحوالى ٣,٥٪ ، وبمعدل هذه الزيادة يتوقع أن يبلغ تعداد الإقليم سنة ٢٠٠٠ حوالى ١٦,٥ مليون نسمة .

وقد بلغ معدل التوسع العمرانى فى الكتلة العمرانية للاقليم خلال الفترة من ١٩٤٥ الى ١٩٧٧ حوالى ٣٪ ارتفع الى حوالى ٤٪ سنويا بعد عام ١٩٧٧ ، كما بلغ الامتداد العمرانى للاستعمال الصناعى وحده بعد عام ١٩٧٤ – ٥,٥ ٪ سنويا فى الأراضى الزراعية .

وعلى الجملة يتحول سنويا حوالى ٦٠٠ هكتار " ١٥٠٠ فدان " من أجـود الأراضـى الزراعيـة فى الاقليـم إلى أراضى بناء موزعة كالاتى :

٤٩٪ بمحافظة الجيزة .

٣٥٪ بمحافظة القليوبية .

١٦٪ بمحافظة القاهرة .

الطريق الدائرى :

أوصت الدراسة بضرورة تنفيذ الطريق الدائرى حول الكتلة العمرانية الرئيسية لتحقيق الاهداف الآتية :

– الحد من دخول المرور العابر داخل الكتلة العمرانية الرئيسية وذلك بربط هذا الطريق بالطرق الاقليمية ومداخل الكتلة العمرانية الرئيسية لتخفيف الاختناقات المرورية الحالية .

– تدعيم وسيلة الربط بين التجمعات العمرانية الجديدة بهدف تحقيق اللامركزية الحضرية داخل الكتلة العمرانية الرئيسية للاقليم .

– حماية الأراضى الزراعية حول الكتلة العمرانية من التحول الى أراض عمرانية يحدها الطريق الدائرى كحاجز صناعى .

وقد تم فعلا تحديد مسار الطريق الدائرى .

وقد بدأت وزارة التعمير فى تنفيذ القوس الشرقى فى مسار هذا الطريق بين تقاطعه مع طريق الاسماعيلية الصحراوى حتى تقاطعه مع أوتوستراد مصر الجديدة حلوان جنوب المقطم .

دراسة الوضع الحالى :

من حيث التصميم الهندسى فانه يتم حاليا اعتمادا على الخبرات السابقة وفى بعض الاحيان اللجوء الى استخدام مواصفات التصميم الاجنبية بصفة عامة والامريكية بصفة خاصة حيث لاتوجد مواصفات مصرية للتصميم الهندسى للطرق تتلاءم مع الظروف المحلية وسلوكيات من يستخدمونها .

وأعمال التصميم الهندسى للطرق التى تمت فى دراسات سابقة اعتمد كل منها فى اختيار المواصفات الموضوعية على جنسية الاستشارى أو بيت الخبرة الذى قام بالدراسة ، وقد تسبب عن ذلك عدم تجانس عناصر ومواصفات التصميم الهندسى للطرق من منطقة الى أخرى داخل الاقليم .

كما يلاحظ فى الوضع الحالى عدم وضوح التصنيف الوظيفى لمحاور شبكة الطرق ، طبقا للمتغيرين الاساسيين : سهولة الحركة وسهولة

الاتصال باستخدامات الأراضى المجاورة . نظرا لأن بعض محاور الحركة الرئيسية للمرور لاتتميز بسهولة الحركة لوجود اشغالات أو عوائق عليها أو لطبيعة استخدامات الاراضى المحيطة وبالعكس بالنسبة للمحاور التى كان يجب أن تتميز بسهولة الاتصال .

وهذا يقتضى ضرورة تقييد استخدامات الأراضى المجاورة لبعض المحاور الرئيسية ، مع وضع الضوابط الملائمة لحركة المرور ، لتحقق المحاور المختلفة الوظائف المطلوبة منها . وبالنسبة للتصميم الانشائى والذى يهدف الى تحديد سمك ونوع طبقات الرصف - فكما سبقت الاشارة فى التصميم الهندسى - يلاحظ انه يعتمد على الخبرات السائدة فى اختيار سمك ونوع طبقات الرصف المختلفة دون دراسة دقيقة لاحجام واحمال حركة المرور الحالية والمتوقعة فى المستقبل ، كما ان اغلب طرق التصميم الانشائى - فى حالة استخدامها - أخذت عن المواصفات الاجنبية ، دون مراعاة الظروف البيئية المحلية ، أو الخصائص الطبيعية والهندسية لمواد الانشاء التى تختلف فى احيان كثيرة عن مثيلاتها بالدول الاجنبية ، وعامة فان التصميم الانشائى المأخوذ من مواصفات اجنبية يعتمد على اسلوب للانشاء والصيانة يختلف عن المتبع محليا ، وهذا يتطلب العمل على وضع مواصفات مصرية للتصميم الانشائى للطرق داخل المدن المصرية .

أما بالنسبة لاسلوب الانشاء المتبع حاليا فيلاحظ ان المعدات والأجهزة المستخدمة فى معظم الاحيان تعتبر بصفة عامة ملائمة ، ولكن يبدو العجز شديدا فى اسلوب المتابعة ومراقبة الجودة طبقا للاصول الفنية اثناء التنفيذ الفعلى لاعمال الانشاء ، كما يتضح ايضا الحاجة الى الإعداد الجيد للتربة التأسيسية الحاملة للرصف ، وعلاج اى عيوب بها مثل زيادة نسبة المواد العضوية أو ارتفاع منسوب المياه الجوفية ، مع ضرورة اتخاذ الاحتياطات الكافية لرشح المياه من شبكات المياه والصرف الصحى .

ويتضح ايضا ان اسلوب الانشاء المتبع حاليا يعتمد على استخدام الخلطات الاسفلتية الساخنة فى طبقات الرصف العليا (السطحية والرابطة) فى كافة انواع الطرق ، وهذا الاسلوب اكثر اساليب الرصف تكلفة ، بينما تعتمد دول كثيرة على اسلوب المعالجة السطحية (بطبقات اسفلتية رقيقة) رخيصة التكاليف فى الطرق ذات احجام المرور المنخفضة ، مما يساعد على رصف مسطحات اكثر من الطرق بتكلفة اقل ، وعند زيادة أحجام المرور واحماله فى المستقبل يزاد سمك الرصف تدريجيا .

ويتضح من مراجعة الاسلوب الحالى لصيانة الطرق أنه يفتقر الى عمليات الفحص المنتظمة لحالة الطرق بواسطة الاخصائيين ، وحاليا يتم الفحص فى حالات متفرقة ، وغالبا يكون الفحص تمهيدا للاصلاح وليس للتعرف على الحالة بصفة دورية .كما يلاحظ ايضا ان مايتم تنفيذه من اعمال على الطرق منذ انشائها يدخل فى نطاق الاصلاح وليس الصيانة بالمفهوم العلمى السليم لها ، حيث انه نظرا لعدم توافر عمليات الفحص الدورية ، فان حالة الطرق تصل الى الوضع الذى يصعب معه استخدامها ، وبالتالى يصبح الحل الوحيد لها هو " الاصلاح " اما عند توافر عمليات الفحص الدورية فانه يمكن اكتشاف العيوب البسيطة وعمل الصيانة اللازمة لها وبذلك يمكن توفير الكثير من الأموال وتقديم خدمة أفضل لمستخدمى الطريق .

وبالنسبة لاقتصاديات انشاء وصيانة الطرق فباستعراض الواقع الحالى يلاحظ انه فى معظم الاحوال لايتم تقييم بدائل الانشاء أو الصيانة للطرق طبقا للمبادىء الاقتصادية الخاصة بحساب التكلفة والعائد ، بما يسمح باختيار افضل البدائل اقتصاديا وترتيب أولويات تلك البدائل ، حيث يتم الاختيار حاليا بصفة عشوائية واحيانا فى حالة الصيانة يتم الاختيار بطريقة - الحالة الأسوأ - أولا ، والتى ثبت انها ليست بالضرورة الطريقة الصحيحة دائما .

التصميم الهندسى لشبكة الطرق داخل اقليم القاهرة الكبرى:

عناصر التصميم الهندسى للطرق هى أبعادها كالعرض والجزر والميول ، ويعتبر أفضل تصميم للطريق هو الذى يحقق بأقل تكلفة انشاء اولية وتكلفة صيانة وتشغيل ، ويحقق تصنيف وظيفة الطريق وبيان سرعته التصميمية وسعته .

على أن الدراسة أظهرت أن تصميم شبكة الطرق داخل القاهرة الكبرى به سلبيات متعددة فى التصميم وفى التنفيذ.

وقد تكون هذه السلبيات فى بعض الأجزاء من الطريق ولكنها تسبب اختناقات فى المرور بمعظم مناطق القاهرة الكبرى باعتبارها كلا يؤثر فى بعضه البعض .

كما أنه لم تعدل عناصر التصميم المتبعة عالميا لتناسب مجتمعنا المصرى النامى ، وتتعرض دراسة العناصر الهندسية لأى طريق فى مدينة القاهرة لعاملين هامين هما : التلوث والضوضاء ، ولأنهما لم يؤخذا فى الاعتبار عند التصميم امتلأت المدنية بالطرق العلوية فى المناطق السكنية ، والتجارية ، ونتج عنها زيادة كبيرة فى نسبتى التلوث والضوضاء .

المحاور الرئيسية لشبكة الطرق الحالية باقليم القاهرة الكبرى والمخطط لها فى المستقبل:

شهد اقليم القاهرة الكبرى تطورا هائلا فى الطرق العلوية والكبارى والممرات السفلية ، فقد بلغت الزيادة فى أعدادها عن عام ١٩٧٧ حتى الآن ٤٠٠ ٪ ، وباستعراض الدروس المستفادة والحقائق المستنتجة من خلال الخبرة الميدانية بعد تشغيل تلك الطرق العلوية والممرات السفلية ، تتضح الحاجة الى تخطيط عام لخدمة حركة النقل والمرور بالاقليم يحقق الآتى :

- تواكب مشروعات انشاء الطرق العلوية مع هذا التخطيط .
- اختيار مواقع تلك الطرق العلوية بحيث لاتؤدى الى اختناق حركة المرور على التقاطعات التالية لها من الجهتين .
- تحسين الاضاءة بالكبارى ومواجهة مشكلاتها .
- ايجاد وسائل اكثر أمنا لحركة عبور المشاة أمام منازل تلك الكبارى ، خاصة فى المناطق التى تكثر بها الانشطة المختلفة مثل المدارس ومناطق التسوق والعمل - مثل كبارى الطيران والدقى وثروت والازهر.
- معالجة النواحى البيئية والجمالية كنتيجة لوجود الطرق العلوية وسط المناطق السكنية والتجمعات العمرانية (مثل كوبرى ١٥مايو بالزمالك وكوبرى الازهر) .

التصنيف الوظيفى لشبكة الطرق داخل المدن وتطبيقه على اقليم القاهرة الكبرى :

التصميم الانشائى للطرق :

يمكن تقسيم أنواع رصف الطرق الى نوعين من الرصف هما : الرصف الصلب وهو الرصف الخرسانى ، والرصف المرن ، وهو الذى يتكون من طبقة أو طبقات أسفلتية فوق طبقات من الأساس أو الأساس المساعد حتى الوصول الى تربة التأسيس (جسر الطريق) أما الرصف الخرسانى فقد توضع أسفله طبقة تأسيس فوق تربة التأسيس وقد يوضع الرصف الصلب مباشرة فوق تربة التأسيس (جسر الطريق) .

كما يمكن تقسيم تصميم الرصف بنوعيه الى :

- تصميم خلطات - أو مواد - طبقات الرصف .
- التصميم الانشائى لطبقات الرصف المختلفة .

ويجب أن يكتمل التصميم الجيد للرصف باختيار مواد انشاء مناسبة ذات جودة مرتفعة ، تحدد قيمتها طبقا للظروف البيئية للمنطقة التى يوضع لها التصميم حتى لاتتأثر كثيرا بالعوامل البيئية المحيطة بها ، ويتبعها نظم مراقبة جيدة أثناء الانشاء ، مع متابعة لعملية ضبط لجودة

المواد المستخدمة حتى يتم الحصول على القطاع الانشائى المناسب .

ويتأثر سمك القطاع الانشائى للرصف بكل من نوع تربة التأسيس ، وتكرار الاحمال على الطريق طيلة العمر التصميمى لهذا القطاع ، ويمكن أن تكون هناك عدة بدائل للتصميم ، منها الاهتمام بالسمك منذ البداية ، مع التقليل من أعمال الصيانة المطلوبة أو التقليل من السمك الانشائى المطلوب ، والاهتمام بأعمال الصيانة وهو مايسمى بالانشاء المرحلى .

ويمكن تحديد أربعة عوامل أساسية تستخدم لجميع طرق التصميم ، وهى :

- التربة التأسيسية أسفل الرصف .
- حجم وخصائص حركة المرور .
- نسبة الرطوبة التى يمكن أن توجد أسفل الرصف بعد اقامته ، وأسلوب الصرف فى المنطقة ككل .
- العوامل الجوية الأخرى .

ويعتمد أسلوب تصميم الطرق فى مصر أساسا على أسلوب التصميم الأمريكى ، وهو أسلوب لم تجر عليه اية تعديلات خاصة لتتلاءم مع الظروف المختلفة الموجودة فى مصر ، ولذلك يجب الاهتمام بجمع البيانات المطلوبة لعمل الضبط اللازم أو البديل الذى يحقق الوصول بأى من طرق التصميم المتاحة الى مايتناسب مع ظروفنا الجوية والبيئية وغيرها .

الأسلوب الأمثل لانشاء الطرق :

تبدأ عملية انشاء الطريق بالجسر الذى يكون عادة من التربة الموجودة بالموقع عن طريق دكها وتسويتها .

ومراحل الانشاء المختلفة يمكن تلخيصها فيما يلى :

- **تجهيز الموقع** : ويبدأ ذلك بأعمال توقيع محاور الطرق قبل الشروع فى اعمال الحفر والردم وتحديد مواقع المرافق للمحافظة عليها أو تحويل مساراتها اذا لزم الأمر .

وتعتبر أعمال المرافق من أهم البنود التى تؤثر على كفاءة السطح النهائى للرصف .

- **أعمال التسوية والميول " الحفر والردم "** : وتشمل اعمال التسوية جميع الاعمال الانشائية التى تتم من وقت تجهيز الموقع حتى عملية الرصف ، ويجب أن يتوافق معها أو يسبقها عملية وضع مصارف الامطار وانشاء " البرابخ " وحفرات السيول .

- **انشاء طبقة الأساس** : ويعتمد سمك هذه الطبقة على حجم وخصائص المرور ، وتكلفة المواد المتاحة ونوعها ، والاسلوب المستخدم فى التصميم ، وعادة ماتكون طبقة الاساس من رمال وصخور وأنواع مختلفة من مواد التربة ، ويجب ان تكون مواد طبقة الاساس ذات جودة عالية تفضل جودة المواد المطلوبة لطبقات الجسر ، وأن تكون ذات درجة ثبات معينة تقاوم التآكل .

- **طبقات الخرسانة الاسفلتية** : تتكون طبقة الخرسانة الاسفلتية من ركام كثيف التدرج واسفلت صلب ، وتجهز على الساخن فى خلاطات بمحطات خلط ، وتعتبر الخرسانة الاسفلتية أعلى أنواع خلطات الرصف جودة وتناسب الطرق ذات الاحمال الثقيلة .

- **انواع الرصف الأخرى : الخلط والفرش على البارد** : يمكن فى بعض الحالات عمل خلطات أسفلتية (على البارد) بدون تسخين ، ويتم تحضير هذه الخلطات فى محطة خلط أو تجهيزها فى الموقع ، ويناسب هذا النوع من الخلطات الطرق ذات حجم المرور الخفيف كالطرق الصحراوية فى المناطق النائية وتحتاج الى وقت حتى يتم تصلبها النهائى وبخاصة فى الأجواء الباردة .

- **اعمال المعالجة السطحية** : يستعمل تعبيرالمعالجة السطحية للتعريف بالعديد من أعمال الصيانة الخاصة بالطرق ، كتلك التى

تستخدم لمنع تطاير المواد الناعمة والأتربة من الطرق الترابية أو المكونة من طبقات زلط وأحجار ، وكذلك المستخدمة لرفع مستوى خدمة النوع الأخير من طبقات انشاء الطرق .

وتبدأ المعالجة عادة برش الاسفلت السائل ثم قد يتبع ذلك رش الركام اذا لزم فوق هذا الاسفلت ، ويستخدم فى رش الاسفلت لورى فنطاس خاص بذلك .

الأسلوب الأمثل لصيانة الطرق بمختلف أنواعها :

الصيانة هى : جميع الأعمال التى من شأنها صيانة عناصر الطريق المختلفة مثل الرصف والأرصفة ، واعمدة الانارة والعلامات الأرضية ، واللوحات الارشادية والضوئية ، والتشجير ، وغير ذلك .

الا أن العنصر الوحيد الذى يستأثر بالاهتمام الاكبر هو الرصف ، وهو اكثر عناصر الطريق على الاطلاق تأثرا بمستوى المرور والعوامل الجوية والبيئية المحيطة ، مما جعل تحديد مستويات صيانته مهمة شاقة لأنها تحتاج الى مقدار ليس بالقليل من المعلومات .

أما باقى العناصر فيمكن تحديد مقدار الصيانة اللازمة لها ونوعها فى صورة معدلات سنوية شبه ثابتة فى معظم الأحيان ، لهذا فلابد من التركيز بصفة رئيسية على نظم ادارة اعمال صيانة رصف الطرق ، حيث انها أصعب أنواع الصيانة من جهة ادارتها ، وتحديد السياسات المثلة لها .

نظم ادارة أعمال صيانة الطرق : ونظم ادارة صيانة الطرق علم جديد نسبيا ، نشأت الحاجة اليه فى بداية السبعينات و الغرض منه معرفة أو تحديد الاطار العام الذى من خلاله يمكن اتخاذ القرار الخاص بسياسات الصيانة : متى وأين وكيف يمكن اداء أعمال الصيانة المختلفة للحصول على أكبر فائدة ممكنة للهيئات المشرفة على شبكات الطرق ولمستخدمى الطرق .

ولذلك كان من الضرورى وجود وسائل جمع المعلومات الضرورية ، بطريقة منتظمة ، كذلك وجود وسائل لاسترجاع وتحليل هذه المعلومات .

وهذا هو مفهوم " نظم ادارة اعمال صيانة الطرق " والتى تتكون من أساليب منهجية منظمة لجمع وتخزين واسترجاع المعلومات الضرورية لاتخاذ القرارات التى من شأنها تحقيق أقصى استفادة من المواد ، والموارد المتاحة .

اقتصاديات انشاء الطرق وصيانتها : تعتبر اقتصاديات انشاء الطرق وصيانتها احد القطاعات التى تحتاج الى الاهتمام والمشاركة بنصيب نسبى من الاستثمار القومى ، هذا الى جانب تحديد أولويات الحاجة الاقتصادية داخل القطاع ، بترتيب المشروعات حسب العوائد والمنافع الاقتصادية التى تعود منها .

وليس من الضرورى أن يكون أرخص الطرق تكلفة هو الذى يتم انشاؤه بأقل تكاليف ، لأن اقتصاديات الطرق تتوقف أساسا على عائدها الاقتصادى ، وليس على تكاليف انشائها .

وقد اصبح للتحليل الاقتصادى للطرق أهمية كبيرة فى دراسة تحسين الطرق وصيانتها بدلا من اعادة انشائها ، وكذلك فان دراسة انشاء بدائل للطرق تحتاج الى دقة كبيرة عند تحليل عوائدها الاقتصادية ، وبالتالى فانه عند دراسات الجدوى من تحسين أو انشاء بدائل منها يجب اختيار افضل الدراسات الاقتصادية التى تعود بالنفع على الاقتصاد القومى .

وعلى هذا فالدراسات الاقتصادية للطرق هى الوسيلة العلمية التى تساعد فى وضع خطة لانشاء الطرق وصيانتها وتأخذ فى الاعتبار الاعتمادات المالية المتاحة ، وترتب أولويات المشروعات بما يحقق أكبر عائد اقتصادى لهذه الاعتمادات .

آراء واتجاهات :

وقد أبرزت مناقشة التقرير المطول مجموعة من الآراء والاتجاهات ، أهمها :

– أنه ينبغى اجراء حصر لعدد السيارات التى تدخل القاهرة ، والتى تخرج منها ، لتحديد كثافة الحركة على الطرق ، ويقترح تحديد الوضع

فى صورة رقمية ومالية للوصول الى نتائج محددة .

- فرض رسوم مقابل تحسين الطرق عند تجديد التراخيص وليس عند بوابات الطرق، وأن تكون هناك طرق أخرى بديلة بلا رسوم وعلى نفس مستوى الجودة .

- وضع خطة تنفيذية للاكثار من انشاء جراجات متعددة الطوابق ، ومواقف للسيارات لتخفيف حدة اختناقات المرور .

- أهمية الاشراف على تنفيذ بناء الطرق وانشاء معهد متوسط ، لتخريج ملاحظين للاشراف على التنفيذ .

- وضع خطة ملزمة لاجراء الصيانة الدورية ، مع الأخذ فى الاعتبار مايمكن أن تسهم به الجهود الذاتية .

- ضرورة توافق دراسات القاهرة الكبرى مع الدراسات الخاصة بالريف بهدف تحسين أحواله للحد من تيار الهجرة منه الى القاهرة ، ووضع خطة لتفريغ القاهرة من الكثافة السكانية التى تعانى منها ، والاستفادة فى ذلك بتجارب الدول فى هذا الشأن .

التوصيات

وعلى ضوء ماجاء بالتقرير المطول الذى عرض على المجلس ، ومادار حوله من مناقشات وطرح من أراء واتجاهات ابرزنا اهمها فيما تقدم - يوصى بالآتى :

فيما يختص بضرورة وضع أسس ملزمة بمواصفات مصرية :

* وضع أسس ومواصفات مصرية للتصميم الهندسى للطرق حسب تصنيفها - تتناسب مع متطلبات الطرق الحضرية ، ومع الظروف المحلية لمواد الطرق ، وسلوكيات مستخدمى الطريق من مشاة وقائدى مركبات .

* وضع أسس ومواصفات مصرية للتصميم الانشائى للرصف تتناسب مع حجم وحركة المرور على الطرق الحضرية ، وتتلاءم مع خصائص مواد الانشاء المتوفرة داخل اقليم القاهرة الكبرى أو بالقرب منه .

* وضع اسس المواصفات الخاصة باعمال انشاء الطرق والجسور بمايتلاءم مع طبيعة الظروف المحلية والاقتصادية لاقليم القاهرة الكبرى .

* وضع نظام علمى لأعمال صيانة شبكة الطرق مع توضيح تأثيرها على العوائد الاقتصادية للاستثمار والوفر للتكاليف الباهظة التى تفقدها الدولة لاعادة انشاء هذه الطرق ، هذا الى جانب الفوائد المباشرة العائدة على مستخدمى الطرق .

فيما يختص بالتخطيط :

* أهمية الالتزام بالتخطيط الاستراتيجى لاقليم القاهرة الكبرى الذى تحددت له اهداف معينة منها :

- تنظيم الهيكل العمرانى للاقليم لخفض الحاجة الى وسائل النقل للافراد والمواد .

- تخفيض التركيز فى الانشطة المختلفة بالاقليم والحد من نمو الكتلة العمرانية الرئيسية فى مدن القاهرة والجيزة وشبرا الخيمة .

- إعادة تخطيط الاحياء المختلفة لرفع مستواها البيئى والحضارى .

- ربط المناطق الحضرية الجديدة بالكتلة العمرانية الحالية بمحاور اقليمية ، ورفع كفاءة شبكات الطرق الحالية داخل الكتلة العمرانية الرئيسية بتخفيض الطلب على النقل بما تحققه استراتيجية القطاعات المتكاملة والتى تحقق الاكتفاء الذاتى لكل قطاع - مع ربط هذه القطاعات بشبكة متكاملة من الطرق الانسيابية وتحسين كفاءة وسائل النقل الجماعى للحد من استعمال السيارات الخاصة .

* وضع مخطط شامل للنقل لشبكة الطرق الداخلية الحالية والمقترح انشاؤها ، كذلك دراسة وتحديد الطرق والمسارات حسب التصنيف الوظيفى للمحاور ، مع تحديد ودراسة مواقع الاعمـال الصناعيـة (كالانفاق والكبارى) والتقاطعات الحرة وحتمية انشائها ، ويجب ان يتم العمل عند وضع هذا المخطط بما يتناسب ويتوافق مع المخطط الاستراتيجى لاقليم القاهرة الكبرى .

* توفير الاعتمادات المالية لاستكمال تنفيذ الطريق الدائرى حول

الكتلة العمرانية الرئيسية للاقليم للحد من استخدام المرور العابر لطرق الكتلة العمرانية الرئيسية ، بالاضافة الى تدعيم وسيلة الربط بين التجمعات العمرانية الجديدة ، مع الالتزام بالتصميمات الهندسية الموضوعة للطريق الدائرى ، ويمكن تحقيق ذلك عن طريق احد أو بعض الأساليب التالية :

– التوسع فى تنفيذ نظام الاتجاه الواحد لحركة المرور .

– الغاء بعض الاتجاهات من بعض التقاطعات الرئيسية (على الأخص حركة الدوران لليسار) او للخلف ما امكن .

– تحسين نظام تشغيل اشارات المرور الضوئية ، وعلى سبيل المثال النظام التوافقى للاشارات الضوئية .

– توفير الفصل بين حركة مرور المركبات والمشاة ، خاصة فى الاماكن المزدحمة .

– تحسين الرصف فى المحاور الرئيسية بما يحقق استخدامها بكفاءة أفضل .

– استكمال بعض الوصلات التى تساعد على تكامل شبكة المحاور ، خاصة بعد انشاء الطريق الدائرى .

– التحكم فى طبيعة استخدامات الاراضى على جانبى بعض المحاور الرئيسية بما يضمن استخدام هذه المحاور للمرور الطوالى بصفة اساسية .

* اجراء تصوير جوى لشبكة الطرق الداخلية باقليم القاهرة الكبرى وتحويلها الى خرائط مساحية بمقاييس رسم مختلفة يمكن استخدامها فى الدراسات الهندسية الخاصة بشبكة الطرق .

توصيات مباشرة :

* انشاء ادارات متخصصة فى هندسة المرور تقوم بحصر وتحليل حركة المرور بصفة مستمرة على المحاور والطرق الرئيسية ، حيث ان حجم المرور هو الأساس فى اعمال تصميم الطرق والكبارى .

* نظرا لخطورة مشكلات تلوث البيئة من ضوضاء وعادم مركبات ، فيجب العمل على ان تؤخذ هذه المشكلات فى الاعتبار عند دراسة انشاء وصيانة أى طريق ، مع تشديد العقوبات وفرض الغرامات الفورية ، ان لزم الامر ، على المخالفين .

* يتعين تحديد مسارات محددة لسيارات النقل الثقيل بشبكات طرق اقليم القاهرة الكبرى ترتبط بالطريق الدائرى ويشار اليها باللافتات الارشادية ، مع وضع تشريع يلزم قائدى هذه المركبات باستخدامه – وهذا يتطلب بالضرورة وضع استراتيجية لمواقع الاماكن المستخدمة كمخازن رئيسية أو شون ، والاماكن التى سيرخص بها مستقبلا لهذا الغرض ، مع تحديد مواعيد ليلية لهذه النوعية من المركبات ، نظرا لانها العامل المؤثر فى اغلب انهيارات الطرق .

* ضرورة القيام بالدراسات الاقتصادية قبل انشاء الطرق والكبارى أو صيانتها للتوصل الى افضل البدائل واكثرها عائدا .

* وضع اسس لانشاء الطرق العلوية داخل اقليم القاهرة الكبرى ، على ان يقتصر انشاؤها بضواحى الاقليم والابتعاد عن المناطق السكنية المزدحمة .

* تنفيذ مقترحات دراسة التنسيق بين شبكة النقل السطحى وشبكة مترو الانفاق لما توفره من مزايا لحركة النقل العام بالقاهرة الكبرى .

* ضرورة سرعة توفير الاعتمادات اللازمة لانشاء اماكن انتظار للسيارات ، أو جراجات متعددة الطوابق ، حسب النوعية الملائمة للموقع ، على ان تكون خارج محيط مناطق الازدحام .

– ويمكن اسناد هذا النشاط الى القطاع الخاص الاستثمارى ، بضوابط فنية ، حتى لاتتحمل الدولة أية أعباء مالية فى هذا الشأن .

* تعزيز ادارات الطرق بالفنيين والمهندسين اللازمين لإتمام أعمال الانشاء والصيانة بالجودة المطلوبة .

الكشاف الموضوعى

أ

	الدورة	الصفحة
ع		
عقوبات		
عقوبات – قواعد التنفيذ		
– تعديل نظام السجون	١٠	١١٨
ق		
قاضى التنفيذ الجنائى		
– تعديل نظام السجون	١٠	١١٨
قضاء		
قضاء جنائى – نظام الإحالة		
قضاء عاجل – جنح التلبس		
قضاء مدنى		
– تيسير اجراءات التقاضى فى المجالين المدنى والجنائى	١	١١
قوانين		
قوانين – تعديلات		
قوانين – رد القضاة		
قوانين – محكمة النقض		
قوانين – مرافعات		

المحتوى

الصفحة

الدورة السابعة ١٩٨٦ - ١٩٨٧

الدورة الثامنة ١٩٨٧ - ١٩٨٨

الدور التاسعة ١٩٨٨ - ١٩٨٩

* * *

مطبـــوعـــــات
المجالس القومية المتخصصة
- ٢٥٣ -

القاهرة
١٤١١ هـ - ١٩٩٠ م

صدر من هذه الموسوعة :

- المجلد الاول : الزراعة والرى
- المجلد الثانى : الصناعة
- المجلد الثالث : السياسات المالية والاقتصادية
- المجلد الرابع : النقل والمواصلات ، والتموين والتجارة الداخلية
- المجلد الخامس : السياحة
- المجلد السادس : التعليم العام والفنى
- المجلد السابع : التعليم الجامعى والعالى
- المجلد الثامن : التعليم الأزهرى - البحث العلمى والتكنولوجيا - محو الأمية وتعليم الكبار - القوى العاملة
- المجلد التاسع : العدالة والتشريع - التنمية الادارية - الرعاية الاجتماعية - الادارة المحلية

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

تحت الطبع :

المجلد العاشر : ويبدأ بالاسكان

The Specialized National Councils

have been established according to Article 164 of the Constitution of the Arab Republic of Egypt, in order to " assist in formulating a stable general policy in all fields of national activity".

They consist of:

-The National Council for Education, Scientific Research and Technology (1974)

-The National Council for Production and Economic Affairs (1974)

-The National Council for Culture, Literature and Information (1978)

-The National Council for Services and Social Development (1979)

المجالس القومية المتخصصة

أنشئت المجالس القومية المتخصصة بموجب المادة ١٦٤ من الدستور لتعاون فى رسم السياسات العامة للدولة فى جميع مجالات النشاط القومى .

وتتكون من :

ـ المجلس القومى للتعليم والبحث العلمى والتكنولوجيا (سنة ١٩٧٤).

ـ المجلس القومى للانتاج والشئون الاقتصادية (سنة ١٩٧٤).

ـ المجلس القومى للثقافة والفنون والآداب والاعلام (سنة ١٩٧٨).

ـ المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية (سنة ١٩٧٩).

Supervisor General : Dr Mohamed Abdel Kader Hatem — المشرف العام : د . محمد عبد القادر حاتم

Secretary General, Chancellor : Mr. Talaat Hammad — الأمين العام : المستشار طلعت حماد

Address: 1113 , Nile Corniche St. , Cairo. Egypt. العنوان : ١١١٣ كورنيش النيل - القاهرة.